

# IL POLITICO

**RIVISTA ITALIANA DI SCIENZE POLITICHE**

Fondata da Bruno Leoni



**NUOVA SERIE DEGLI ANNALI DI SCIENZE POLITICHE**

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PAVIA**

**ANNO LXXXII - GENNAIO-APRILE 2017 - N. 1**

RIVISTA QUADRIMESTRALE  
EDITA A CURA DEL DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI  
DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PAVIA  
in collaborazione con la Casa Editrice Rubbettino - Soveria Mannelli

*Direttore Scientifico*  
**Silvio Beretta**

*Direttore Responsabile*  
**Carla Ge**

*Comitato Scientifico*  
**Giampaolo Calchi Novati, Ian Carter, Alessandro Cavalli, Marco Clementi, Giovanni Cordini, Raimondo Cubeddu, Maurizio Ferrera, Pietro Giuseppe Grasso, Renata Lenti, Marco Mugnaini, Francesco Ciro Rampulla, Fabio Ruge, Guido Samarani, Marina Tesoro, Pierluigi Valsecchi, Salvatore Veca.**

*Redazione*  
**Arianna Arisi Rota, Donatella Bolech, Emanuela Ceva, Silvia Illari, Riccardo Puglisi, Bruno Ziglioli.**

*Indicazioni per gli autori*

Le proposte di pubblicazione di articoli devono essere indirizzate a: [ilpolitico@unipv.it](mailto:ilpolitico@unipv.it).

Gli articoli, esclusivamente in forma elettronica, devono essere corredati dei recapiti postali ed elettronici e dell'indicazione dell'affiliazione accademica o istituzionale (dipartimento, università, istituto di ricerca, ecc.) o collocazione professionale degli autori.

L'e-mail e l'affiliazione dell'autore saranno pubblicati sulla rivista.

Gli articoli sono valutati preventivamente in forma anonima da esperti esterni (peer review).

*Norme per l'edizione del testo*

I testi non devono superare i 35.000 caratteri, note e spazi compresi. Le norme redazionali verranno inviate all'autore con la comunicazione di accettazione dell'articolo. La versione definitiva dell'articolo dovrà essere accompagnata da un *abstract* in lingua inglese (se l'articolo è in italiano) o da un riassunto in lingua italiana (se l'articolo è in una lingua straniera) di circa 1.500 caratteri.

\*

*Indirizzare le richieste di estratti e di numeri separati a:*

*Subscription and Requests for Separate Issues and Reprints should be sent to:*

Rubbettino Editore, Viale Rosario Rubbettino, 10 - 88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)

L'abbonamento decorre dal 1° gennaio di ogni anno e dà diritto a tutti i numeri relativi all'annata, compresi quelli già pubblicati.

Il pagamento può effettuarsi a Licosa:

- **C/c postale** n. 343509 intestato a Licosa, Via Duca di Calabria 1/1 - 50125 Firenze
- **Bonifico bancario** Monte dei Paschi di Siena - IBAN IT88 Z 01030 02869 000004160064
- **Carte di credito** Visa - Mastercard - Cartasi

Al fine di assicurare la continuità nell'invio dei fascicoli gli abbonamenti si intendono rinnovati per l'anno successivo se non disdetti con – apposita segnalazione – entro la scadenza.

Il rinnovo dell'abbonamento deve essere effettuato entro il 31 marzo di ciascun anno.

I fascicoli non pervenuti all'abbonato devono essere reclamati al ricevimento del fascicolo successivo. Decorso tale termine si spediscono, se disponibili, contro rimessa dell'importo.

Le comunicazioni in merito a mutamenti di indirizzo vanno indirizzate a Licosa.

ABBONAMENTI PER IL 2017 (3 numeri)  
SUBSCRIPTION FOR 2017 (3 issues)

Unione europea	€ 52,00	Sconti 10% per gli studenti
Paesi extra Unione europea	€ 78,00	10% discount to students

ISSN 0032-325X

---

Registrazione presso il Tribunale di Pavia al n. 20, del 17 ottobre 1950  
Iscrizione Registro nazionale stampa (Legge n. 416 del 5.8.81 art. 11)  
n. 00023 vol. 1 foglio 177 del 2.7.1982  
Direttore responsabile: *Carla Ge*

## INDICE

GUIDO MONTANI - Il federalismo di Mario Albertini nel secolo XXI .....	5
<b>A proposito di <i>Nationalism, Federalism and European Integration</i> di Mario Albertini</b>	
SILVIO BERETTA - <i>Nationalism, Federalism and European Integration</i> : una nota introduttiva.....	33
MAURIZIO FERRERA - Unità o scomparsa. L'Europa in bilico, di nuovo.....	41
ALESSANDRO CAVALLI - Tra teoria e impegno politico .....	45
ALBERTO MARTINELLI - Riflessioni su <i>Nationalism, Federalism and European Integration</i> .....	48
JACQUES ZILLER - Albertini e il problema dell'iniziativa per un' Europa federale .....	52
GIORGIO ANSELMINI - Due grandi meriti di Albertini .....	56
GUIDO MONTANI - Ideologia e cosmopolitismo.....	59
<b>Note e discussioni</b>	
CARLA GE RONDI, SIMONE GERZELI - Libia: immigrati ed emigrati .....	63
GIACOMO BALDUZZI, DAVIDE SERVETTI - Effettività del principio democratico e democrazia deliberativa: il percorso di istituzionalizzazione di una sperimentazione locale ....	78

ROBERTA ADELAIDE MODUGNO - <i>Libertà versus democrazia in Friedrich von Hayek, Bruno Leoni e Hans Hermann Hoppe</i> .....	98
ALBERTO CASTELLI - <i>The antifascist experience of Franco Antonicelli in the documents at the Manuscript Centre of the University of Pavia</i> .....	124
DANIELE SANNA - <i>Ezio Vanoni e la gestione della fiscalità: un'analisi storico-istituzionale</i> .....	139
<b>Eventi di Dipartimento 2016</b> .....	158
<b>Recensioni e segnalazioni</b>	
MARCO MUGNAINI (a cura), <i>70 anni di storia dell'Onu 60 anni di Italia all'Onu</i> (Rassa Ghaffari) .....	163
MARCO FORTIS (ed.), <i>The Pillars of the Italian Economy. Manufacturing, Food &amp; Wine, Tourism</i> (Renata Targetti Lenti) ....	165
ROMANO PRODI, <i>Il piano inclinato. Conversazione con Giulio Santagata e Luigi Scarola</i> (R. T. L.) .....	167
VITTORIO VALLI, <i>The Economic Rise of China and India</i> ; VITTORIO VALLI, <i>The Economic Rise of Asia: Japan, Indonesia and South Korea</i> (R. T. L.) .....	169
LUCIANO CANFORA, <i>La schiavitù del capitale</i> (R. T. L.) .....	171
SERGIO ROMANO, <i>Guerre, debiti e democrazia. Breve storia da Bismarck a oggi</i> (R. T. L.) .....	172
ENRICO LETTA, <i>Contro venti e maree. Idee sull'Europa e sull'Italia. Conversazione con Sébastien Millard</i> (R. T. L.) .....	175
LUIGI DI COMITE, STEFANIA GIRONE (a cura), <i>Determinanti e conseguenze socio-economiche della mobilità territoriale delle popolazioni in ambito mediterraneo. Il caso italiano</i> (Carla Ge Rondi) .....	176

## IL FEDERALISMO DI MARIO ALBERTINI NEL SECOLO XXI

di Guido Montani

### 1. *Politica, scienza e filosofia*

A venti anni dalla morte di Mario Albertini (1919-1997), occorre prendere atto che il suo pensiero politico è ancora largamente sconosciuto agli studiosi di scienze sociali, in particolare nel dibattito internazionale che si svolge prevalentemente in lingua inglese. La diffusione in inglese dei suoi scritti è pertanto uno degli scopi di questa raccolta di saggi, che si avvale della collaborazione della rivista *Il Federalista/The Federalist* fondata da Albertini nel 1959 e della rivista *Il Politico*, edita dalla Facoltà di Scienze Politiche (ora Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali) di Pavia dove Albertini ha insegnato sin dagli anni Cinquanta.

Tuttavia, una motivazione per la pubblicazione di questa antologia, forse più importante della precedente, è richiamare l'attenzione dei giovani che intendono occuparsi di federalismo, di scienze sociali e di filosofia per un autore che ha innovato le discipline umanistiche introducendo concetti ed analisi fondamentali per comprendere i problemi del XXI secolo. In effetti, come cercheremo di chiarire, si manifestano all'orizzonte sfide cruciali per la sopravvivenza dell'umanità, che potevano essere solo intuite nel secolo scorso. Che l'umanità abbia conseguito il potere di distruggere il Pianeta è noto sin dalla fine della seconda guerra mondiale, come ha denunciato Einstein con i suoi scritti e con la sua opera di persuasione nei confronti delle potenze nucleari<sup>1</sup>. Nel

Professore di International Political Economy, Università di Pavia. Nella pagina personale dell'Autore sono disponibili quattro Appendici a questo saggio su: 1. La natura umana; 2. Il materialismo storico; 3. Barbarie e civiltà; 4. Il federatore.

<sup>1</sup> Sul pensiero pacifista e federalista di Albert Einstein cfr. O. NATHAN, H. NORDEN (eds), *Einstein on Peace*, London, Methuen & Co., 1960.

secolo XXI il potere di distruggere la vita sul Pianeta si è esteso ad altre tecnologie, come le biotecnologie, l'informatica e le nanotecnologie, così che il potere distruttivo, o mega-terrore, non è più monopolio degli stati, ma sta progressivamente diventando accessibile a piccoli gruppi organizzati o, al limite, a singoli individui<sup>2</sup>. Infine, la minaccia maggiore, difficile da combattere perché impone cambiamenti drastici nella politica internazionale e nelle abitudini di vita dei tutti i popoli, è il problema del mutamento climatico e del collasso ecologico della biosfera provocato dalla sesta estinzione<sup>3</sup>. Dobbiamo rassegnarci a un tragico destino? Quale senso ha la nostra vita se prendiamo atto che la fine di tutte le specie animali, compreso *homo sapiens*, è un evento prevedibile? La risposta che Albertini ha dato a questi interrogativi è netta: è necessaria l'unità politica del genere umano. La creazione di un ordine politico internazionale fondato sul federalismo e la democrazia è possibile a patto che si superi il dogma dello stato nazionale sovrano, chiuso nella sua assurda pretesa di negare i poteri necessari a un'autorità sovranazionale per la gestione dei problemi comuni. In Europa, un gruppo di paesi, dopo la tragica conclusione della seconda guerra mondiale, ha deciso di avviare un processo di unificazione sovranazionale. Sebbene l'Unione Europea sia oggi scossa da una grave crisi, ciò che è stato possibile in Europa può diventare possibile su scala planetaria. Questo è l'orizzonte politico-culturale che intendiamo esplorare con l'aiuto del pensiero di Albertini.

## 2. Cenni biografici e bibliografici

Non è qui possibile ricordare estesamente la vita di Mario Albertini come professore universitario e come dirigente politico federalista. Accenniamo solo a due episodi cruciali del suo impegno politico-culturale. Il primo riguarda la sua giovinezza, che ha coinciso con gli anni del regime fascista. Come studente liceale e universitario, Albertini ha presto preso parte a dibattiti e iniziative con alcuni amici antifascisti. Quando nel 1943 venne convocato dalle autorità fasciste per essere reclutato nell'esercito nella Repubblica Sociale Italiana (RSI), Alber-

<sup>2</sup> M. REES, *Our Final Hour*, New York, Basic Books, 2003; trad. it. *Il secolo finale*, Milano, Mondadori, 2005.

<sup>3</sup> E. KOLBERT, *The Sixth Extinction. An Unnatural History*, New York, Henry Holt and Co., 2014; trad.it. *La sesta estinzione*, Vicenza, Neri Pozza, 2014.

tini rifiutò con questa motivazione: “No, perché sono antifascista”<sup>4</sup>. Fortunatamente il suo rifiuto ebbe come conseguenza solo un tentativo di “rieducazione”. È comunque la rivolta contro il regime fascista che alimentò in Albertini un impegno politico attivo e la sua adesione al partito liberale italiano, nella speranza che fosse possibile riformare drasticamente, dopo la guerra, la politica nazionale.

Il secondo episodio riguarda l’inizio dell’attività di Albertini nel Movimento Federalista Europeo (MFE) e il suo incontro con Altiero Spinelli. Ecco come Albertini descrive l’inizio del suo impegno federalista: “Ho conosciuto Spinelli nel 1953. Ero stato iscritto al MFE sin da quando avevo saputo che esisteva (nel 1945), ma lo consideravo una organizzazione più culturale che politica. In prima istanza fare politica è partecipare alla lotta per il potere nella propria nazione e così, pur avendo odiato l’Italia, avevo fatto io come liberale di sinistra. Ma ero stato costretto ad abbandonare ad una ad una tutte le posizioni sulle quali mi ero attestato perché ogni volta avevo dovuto constatare che erano completamente inefficaci. In questo modo mi sono trovato prima fuori dal partito liberale, che non aveva saputo scegliere la repubblica nel referendum istituzionale, e poi fuori da ogni schema preconstituito di partito per partecipare al tentativo di ottenere l’unificazione della sinistra democratica e la completa democratizzazione del PCI, cioè un’Italia nella quale ci fosse l’alternativa di governo nel senso pieno del termine; e nella quale la gente non votasse più – allora lo facevano quasi tutti – per la Russia o per l’America. Questa era l’Italia con la quale io pensavo che si potesse costruire l’Europa, nella quale mi riconoscevo pienamente. ... Mi resi conto allora che il grande fatto di cui aveva bisogno l’Italia era l’unificazione dell’Europa. L’Europa come punto di partenza, e non, secondo il modo comune di vedere, come punto di arrivo del rinnovamento. Ma con questo rovesciamento del fronte si presentava un problema estremamente difficile: quello di una lotta politica che non puntasse sulla conquista del potere nazionale, ma sulla creazione del potere europeo. In apparenza, non ci aveva pensato nessuno. In verità uno ci aveva pensato: Spinelli. E aveva dato un seguito al suo pensiero, il Movimento Federalista Europeo, che di

<sup>4</sup> L’episodio è riferito da D. PREDA, *Per una biografia di Mario Albertini: la formazione, la scelta europea e l’autonomia federalista*, Jean Monnet Centre of Pavia, 2014, p. 16. Sulla biografia di Mario Albertini cfr. anche F. TERRANOVA, *Il federalismo di Mario Albertini*, Milano, Giuffrè, 2003, cap. 1. Lo studio di Terranova è il primo lavoro sistematico sul pensiero politico di Mario Albertini.

colpo mi apparve come la sola organizzazione politica con valore strategico. Gli ho scritto, sono andato da lui, ho cominciato la mia azione nel MFE, e ancora oggi mi chiedo che cosa avrei potuto fare se egli non avesse introdotto nella realtà storica questo nuovo modo di agire”<sup>5</sup>.

Per quanto riguarda la bibliografia sul pensiero di Mario Albertini, oltre ai lavori appena citati, ricordiamo qui i seguenti saggi. In un articolo del 2002, John Pinder, illustra il rapporto tra Monnet, Spinelli e Albertini, che è riuscito a cogliere gli elementi di congiunzione del funzionalismo di Monnet e della strategia costituente di Spinelli. La proposta del “gradualismo costituzionale” è maturata, negli anni Settanta, nel corso delle campagne per l’elezione diretta del Parlamento europeo per la creazione dell’Unione monetaria. “Il cammino weberiano di Albertini conduceva – scrive Pinder – verso una sintesi feconda fra lo spinellismo e il monnettismo attraverso ‘l’idea di sfruttare le possibilità del funzionalismo per giungere al costituzionalismo’, perché ‘l’unificazione europea è un processo di integrazione ... strettamente collegato con un processo di costruzione degli elementi istituzionali a volta a volta indispensabili ...’. [Albertini] era pronto per spiegare in termini teorici l’ultima opera di Spinelli, cioè il progetto di Trattato sull’Unione europea del Parlamento europeo”<sup>6</sup>.

Giovanni Vigo, in una breve ma efficace sintesi dell’impegno politico di Albertini, sottolinea un aspetto cruciale della strategia del MFE. “Il federalismo militante, scrive Vigo, è un’esperienza rivoluzionaria che vuole incidere sulla storia del mondo. Non è facile mantenersi in ogni momento all’altezza di questa sfida. Si può cadere nella trappola di scambiare i nostri desideri per la realtà; e si può scambiare, come sosteneva Albertini, ‘il possibile con il reale, cioè definire una politica in funzione di possibilità che attualmente non esistono per il solo fatto che potrebbero presentarsi in un futuro liberamente immaginato’. Per sfuggire a queste insidie occorre fare un costante riferimento alla situazione politica, cioè alla situazione di potere che rende pensabile e attuabile una strategia politica. Si tratta di una regola alla quale Alber-

<sup>5</sup> Si tratta di un passo tratto dalla introduzione alla edizione del cinquantenario del Manifesto di Ventotene, *Il Manifesto di Ventotene. La sola via da seguire*, Istituto di Studi Federalisti Altiero Spinelli, Ventotene, 1991. Parte di questa introduzione è ripubblicata in M. ALBERTINI, *Tutti gli Scritti*, 1985-1995, a cura di N. MOSCONI, Bologna, il Mulino, 2010, vol. IX, pp. 925-927.

<sup>6</sup> J. PINDER, “Mario Albertini e la storia del pensiero federalistico”, in “Il Federalista”, XLIV, 2002, pp. 165-178, p. 172.



tini si è sempre mantenuto fedele, evitando di impegnare il Movimento federalista in campagne utopistiche o velleitarie”<sup>7</sup>.

Il terzo saggio, di Nicoletta Mosconi, rappresenta l’*Introduzione* generale a *Tutti gli Scritti* di Mario Albertini, un’opera in nove volumi da lei curata. Nella *Introduzione*, oltre a descrivere i tratti essenziali del pensiero di Albertini, si riassumono efficacemente tutte le campagne politiche avviate dal MFE sotto la sua guida, delineando così, con un riferimento preciso agli avvenimenti storici, la strategia costituente dei federalisti. Di questo saggio ricordiamo qui solo una breve descrizione del carattere di Albertini che “citava spesso il *Fedro* di Platone riguardo ai limiti della scrittura rispetto all’oralità, per concludere che l’unica vera forma di comunicazione produttiva – cioè che produce idee – è quella orale, proprio perché è la sede del dialogo. Naturalmente non negava la funzione ordinatrice del linguaggio scritto, una volta raggiunti punti fermi. Ma la valorizzazione dell’oralità per lui significava l’indicazione della necessità che il linguaggio entrasse in un processo nel quale ogni affermazione potesse essere sottoposta alle molteplici prospettive aperte dall’interrogare e dal rispondere: il dialogo, appunto. E ciò è tanto più importante quando si tratta di mettersi in sintonia con una realtà in movimento in un’epoca di transizione come la nostra e di interpretarla per tracciare percorsi e fare progetti”<sup>8</sup>.

In un quarto saggio, Lucio Levi esamina il pensiero di Albertini come scienziato, filosofo e uomo d’azione. Ai nostri fini è interessante una sua osservazione conclusiva. “Nelle opere di Albertini – afferma Levi – non troviamo la parola ‘globalizzazione’, che designa un processo che caratterizza la linea evolutiva di fondo della storia contemporanea e un argomento sul quale sono stati scritti migliaia di libri. Non intendo sostenere che gli sfugga la rilevanza del problema nei suoi termini generali. Solo che egli usa una parola affine, ma di portata più ampia – ‘interdipendenza’ che può essere applicata indifferentemente sia all’integrazione dell’Europa sia a quella del mondo. In realtà, i processi di integrazione europea e di globalizzazione appartengono a due differenti epoche storiche e a due differenti stadi dell’evoluzione del modo di produrre: rispettivamente la seconda fase del

<sup>7</sup> G. VIGO, *La battaglia per l’Europa. L’esempio e il pensiero di Mario Albertini* in “*Il Federalista*”, XLV, 2003, pp. 144-160, p. 150.

<sup>8</sup> N. MOSCONI, *Introduzione* a M. ALBERTINI, “*Tutti gli Scritti*”, cit, vol. I, pp. 15-68, p. 16.

modo di produzione industriale e il modo di produzione scientifico”<sup>9</sup>. Nelle pagine seguenti cercheremo di analizzare alla luce del pensiero di Albertini la nuova situazione europea e mondiale dopo la fine della guerra fredda: uno spartiacque tra il “secolo breve” e il secolo XXI i cui aspetti essenziali sono ancora in gran parte inesplorati.

Infine, come guida a questo difficile compito occorre tenere presente l’utile compendio di Luisa Trumellini<sup>10</sup> delle lezioni di filosofia della politica tenute da Mario Albertini negli anni 1979-80, sul materialismo storico e i rapporti tra il pensiero di Marx e di Kant sul senso della storia. È necessario per il politico comprendere la storia, per agire tra i suoi contemporanei e per costruire un mondo in cui l’emancipazione dell’umanità dal suo stato di barbarie diventi possibile.

### 3. *Il ritorno del nazionalismo nel mondo*

Nel secolo XX, l’odio tra i popoli, scatenato dal nazionalismo, ha provocato drammatici spargimenti di sangue nel corso delle due guerre mondiali. È questo il contesto storico in cui l’alternativa federalista si è manifestata come evidente tra alcune avanguardie politiche. Il *Manifesto di Ventotene*, scritto da un gruppo di antifascisti nel 1941, rappresenta la più lucida sintesi di un nuovo pensiero politico. Gli ideali di pace e di solidarietà erano comuni a molti altri gruppi politici della Resistenza europea. Ma solo nel *Manifesto di Ventotene* si indica il progetto federale europeo come l’obiettivo prioritario di una lotta politica per neutralizzare definitivamente il virus del nazionalismo. In effetti, il processo di integrazione europea, avviato con la Comunità europea del carbone e dell’acciaio (CECA), incanalò i sentimenti di pace e di solidarietà europea verso un nuovo corso, che nella *Dichiarazione Schuman* (1950) avrebbe dovuto condurre alla Federazione europea.

Tuttavia, gli ideali cosmopolitici di Ventotene si tradussero in realtà solo in modo parziale e in una regione limitata. Il processo d’in-

<sup>9</sup> L. LEVI, *Mario Albertini. La politica tra scienza e filosofia*, in “*Il Federalista*”, LIII, 2011, pp. 148-170, p. 167.

<sup>10</sup> Cfr. L. TRUMELLINI, *Le riflessioni di Mario Albertini per una rielaborazione critica del materialismo storico*, in “*Il Federalista*,” L, 2008, pp. 13-50; L. TRUMELLINI, *Le riflessioni di Mario Albertini sulla filosofia della storia di Kant e la sua integrazione con il materialismo storico*, in “*Il Federalista*”, LI, 2009, pp. 90-115.

tegrazione europea è stato condizionato dal più vasto contesto internazionale, dominato dal confronto bipolare tra le due superpotenze, USA e URSS. Si è trattato di un confronto ideologico (democrazia contro comunismo, libero mercato contro economia pianificata dal centro), politico (spartizione del mondo in zone d'influenza) e militare (equilibrio del terrore, con armi atomiche e altre armi di distruzione di massa). L'Europa ha subito la logica imperiale bipolare, sia sul piano geografico (la spartizione del continente causata dalla Cortina di ferro) sia sul piano ideologico (partiti nazionali filo-occidentali e filo-orientali), sia sul piano militare (adesione alla NATO o al Patto di Varsavia). Da questa situazione, l'integrazione europea ha tratto benefici, com'è avvenuto con gli aiuti americani del Piano Marshall per la sua ricostruzione economica, e intralci, a causa della passiva accettazione del protettorato economico e militare statunitense, nell'Europa occidentale, e, per la forzata appartenenza al COMECON e alla dottrina della sovranità limitata imposta da Mosca, nell'Europa orientale. Dal mondo bipolare, e dalle sue logiche di conflitto e di cooperazione, restarono parzialmente esclusi i paesi del Terzo mondo che riuscirono a sfruttare alcuni margini di libertà, ma al prezzo della loro esclusione dai maggiori circuiti internazionali della ricchezza.

La caduta del Muro di Berlino (1989) e la disgregazione dell'URSS (1991) segnarono un punto di svolta della politica mondiale e del processo di integrazione europea: l'ideologia del nazionalismo ritornò a dominare la scena politica mondiale ed europea, sebbene in forme differenti da quelle della prima metà del secolo XX. Vediamo come, utilizzando un concetto elaborato da Albertini nel 1962 per interpretare la storia moderna: la relazione tra interdipendenza dell'azione umana in profondità e in estensione<sup>11</sup>. Per interdipendenza in profondità nell'economia, nella società e in politica si deve intendere il superamento delle divisioni di ceti e di classe all'interno degli stati; un processo iniziato con lo sviluppo industriale e le lotte tra le grandi famiglie ideologiche moderne: il liberalismo, per affermare la difesa del valore della libertà individuale contro l'assolutismo; la democrazia, per affermare l'eguaglianza politica dei cittadini; e il socialismo, per affermare la giustizia sociale. Questo processo d'interdipendenza in profondità dell'azione umana si è sviluppato grazie alla creazione dello stato nazionale, che ha consentito una sempre maggiore coesione

<sup>11</sup> Cfr. M. ALBERTINI, *Un progetto di manifesto del federalismo europeo*, in "Tutti gli scritti", cit., vol. IV, pp. 209-230.

e identità nazionale di una popolazione, un tempo segregata in piccoli feudi chiusi e autosufficienti. Una seconda fase, sviluppatasi mentre la prima si stava (e si sta ancora) compiendo è l'interdipendenza in estensione, vale a dire l'interdipendenza dell'azione umana al di là dei confini dello stato nazionale, prima in alcune regioni del mondo e in seguito tra tutti i popoli del Pianeta.

Il mondo bipolare costruito dalle due superpotenze ha certamente favorito una maggiore integrazione tra tutti i paesi all'interno della rispettiva area di influenza, ma con una differenza sostanziale tra l'area occidentale, dove l'egemonia statunitense ha creato istituzioni più liberali e cooperative a sostegno del mercato internazionale, e l'area delle economie pianificate, dove gli scambi internazionali venivano limitati dalla centralizzazione della divisione socialista del lavoro. In effetti, nel corso degli anni 1960-70 si è manifestato un divario nei ritmi dello sviluppo economico e di benessere. Mentre in Europa occidentale, anche grazie alle istituzioni sovranazionali europee, l'economia cresceva a ritmi sostenuti e le istituzioni del *welfare state* si consolidavano, nell'Europa orientale e in Unione sovietica l'economia non riusciva a tenere il passo, anzi ristagnava in modo preoccupante. Un indice importante del benessere, la speranza di vita alla nascita, è significativo. "Nel 1969 – scrive lo storico Hobsbawm – gli austriaci, i finlandesi e i polacchi avevano la stessa aspettativa di vita (70,1 anni), ma nel 1989 i polacchi avevano una aspettativa di vita di quattro anni più corta di quella degli austriaci e dei finlandesi"<sup>12</sup>. La partecipazione dell'URSS all'economia mondiale era fondata sull'esportazione di materie prime e importazione di macchinari e beni di consumo, come il grano; un modello simile a quello di un paese sottosviluppato. Il poderoso e capillare sviluppo delle nuove tecnologie informatiche che ormai caratterizzava l'economia occidentale sembrava assente nell'economia sovietica. Infine, un sistema politico ed economico che era sorto per emancipare il proletariato e sopprimere le distinzioni di classe, mostrava crepe evidenti, come la formazione di un *nomenklatura*, una classe dirigente ricca, incompetente e corrotta appartenente al Partito comunista.

Una reazione al declino avvenne nel 1985, quando il PCUS elesse come Segretario generale Michail Gorbaciov, che avviò subito un progetto ambizioso di riforme, la *perestrojka*. Le linee guida della ri-

<sup>12</sup> E. J. HOBSBAWM, *Age of Extremes. The Short Twentieth Century 1914-1991*, London, Random House, 1994; trad. it. *Il secolo breve*, Milano, RCS Libri, 1995, p. 549.

forma erano coraggiose: all'interno si trattava di introdurre elementi crescenti di concorrenza e mercato nell'economia e di democrazia e pluralismo nel sistema politico, compresa la trasformazione dell'URSS in una federazione. Al livello internazionale occorre porre fine alla guerra fredda mediante una drastica riduzione delle armi nucleari tra le due superpotenze, una riforma dell'ONU più inclusiva dei paesi del Terzo mondo e la creazione di una Casa comune europea, per abbattere la cortina di ferro tra le due parti dell'Europa. Le riforme interne, Gorbaciov ne era ben cosciente, sarebbero riuscite solo alla condizione che il piano per la riduzione degli armamenti e la pacificazione internazionale avesse avuto successo, consentendo così il trasferimento di risorse economiche vitali dal settore militare a quello dell'economia produttiva e dei servizi sociali. Com'è noto questo progetto fallì, sebbene gli USA, prima con Reagan e poi con Bush (padre), accettassero di avviare un disarmo nucleare controllato. Le difficoltà maggiori per la *perestrojka* provennero dalla resistenza degli apparati conservatori del partito e dell'esercito. Gorbaciov fu costretto a ritardare continuamente la riduzione delle spese militari e le riforme della burocrazia e delle istituzioni politiche (*glasnost*). Il crollo finale dell'URSS avvenne quando la maggior parte della classe politica decise di sostituire a un progetto di Unione federale, democratica e pluralista, proposto da Gorbaciov, un sistema di repubbliche nazionali sovrane, nelle quali la *nomenklatura* poteva sperare di mantenere i suoi privilegi. Non è vero, come si dice, che il comunismo non era riformabile. La *perestrojka* è fallita perché il nazionalismo si è rivelato più coriaceo del marxismo-leninismo.

Dopo la disgregazione dell'URSS, gli USA apparvero vincitori di una contesa storica tra due superpotenze e si congetturò la formazione di un mondo monopolare<sup>13</sup>. Agli inizi del XXI secolo, tuttavia, questa congettura si rivelò del tutto infondata.

#### 4. *Il ritorno del nazionalismo in Europa*

Prima di prendere in considerazione le serie conseguenze che questi avvenimenti ebbero sul processo di integrazione europea, vediamo

<sup>13</sup> Sulle vicende che portarono alla disgregazione dell'URSS, si veda, J. HOBBSAWM, *Il secolo breve*, cit., cap. XVI; inoltre, per un'ampia e documentata cronaca, R. SERVICE, *The End of the Cold War 1985-1991*, London, Macmillan, 2015.

brevemente come la talpa della storia – l’interdipendenza in profondità e in estensione – ha contribuito, dopo la disgregazione dell’URSS, a una radicale trasformazione dell’ordine economico e politico internazionale. L’interdipendenza in profondità (abolizione delle barriere sociali, emancipazione femminile, ecc.) si è mostrata con evidenza grazie allo straordinario sviluppo economico di alcuni paesi una volta considerati Terzo mondo. Nel secolo XXI, Cina, India, Brasile, Indonesia e Sud Africa sono entrati a far parte non solo del sistema economico mondiale, ma anche di quello politico. Fra pochi anni l’economia cinese supererà in dimensione quella statunitense. Entro la metà del secolo, nessuno dei paesi occidentali, USA esclusi, faranno parte delle cinque maggiori potenze mondiali. La dinamica economica si riverbererà inevitabilmente su quella militare. Gli USA non perderanno il primato militare, ma non potranno ignorare che Cina e India stanno estendendo la loro egemonia su gran parte dell’Asia, anche a costo di causare seri incidenti militari. La Cina persegue la strategia della “difesa dei mari vicini” (*nearseas defense*); l’India quella della “offensiva strategica marittima” (*maritime strategic drive*)<sup>14</sup>. Inoltre, la proliferazione nucleare, sebbene contrastata dalle potenze che già possiedono l’arma nucleare, sembra inarrestabile. Perché il club dei paesi nucleari deve essere limitato a 5, 10, 20, ecc.? Il ridimensionamento della ex-superpotenza statunitense è inevitabile come è inevitabile l’emergere di un mondo multipolare. Gli errori strategici, come la guerra in Iraq, causati dagli USA, sono un sintomo del suo declino. Chi governerà gli equilibri mondiali? Il Medio Oriente è in fiamme. Al conflitto Israeleo-Palestinese si è ora aggiunta una guerra intestina nel mondo musulmano, tra sunniti e sciiti e altre correnti religiose. Da questo pericoloso focolaio, schegge di terrorismo e flussi interminabili di profughi sovvertono la fragile Europa.

All’interdipendenza in profondità si è accompagnata un’intensa interdipendenza in estensione, oggi definita globalizzazione. Lo sviluppo accelerato dei paesi emergenti è difficilmente spiegabile senza una loro sempre più stretta integrazione nell’economia internazionale. Il commercio internazionale è costantemente cresciuto, sebbene a tassi diversi, dal 1945 in poi. L’aspetto più spettacolare della globalizzazione economica è rappresentato dalla crescita degli investimenti diretti, dalla diffusione mondiale delle imprese multinazionali e dagli investi-

<sup>14</sup> Cfr. C. A. KUPCHAN, *No One’s World. The West. The Rising Rest, and the Coming Global Turn*, Oxford, Oxford University Press, 2013, cap. 4.

menti finanziari, che sono stati particolarmente favoriti dal crollo del sistema di Bretton Woods. Verso la fine del secolo XX sembrava che la crescita economico-finanziaria non potesse incontrare alcun limite superiore. Poi venne la doccia fredda della crisi finanziaria originata negli Stati Uniti (2007), ma con conseguenze devastanti su tutti i paesi, ricchi e poveri. L'economia mondiale, dopo quasi un decennio, ancora ne risente e nessuno può sostenere che "una crisi finanziaria non si ripeterà più".

La disgregazione dell'URSS, prima, e la crisi finanziaria, poi, hanno messo a nudo la fragilità della Unione europea: "Nave senza nocchiere in gran tempesta"<sup>15</sup>. Gorbaciov aveva proposto un progetto mondiale di disarmo e di pacificazione che avrebbe potuto avviare il mondo verso una cooperazione pacifica. La frantumazione nazionalistica dell'impero sovietico ha mostrato la forza disgregante del nazionalismo latente sotto le ceneri del regime comunista. E l'ondata nazionalistica ha travolto la ex-Jugoslavia, dove popolazioni un tempo convissute pacificamente hanno riesumato la pratica nazista della pulizia etnica, ha spaccato in due la Cecoslovacchia ed ha infettato anche l'Europa occidentale. In un primo tempo alcune comunità culturali sub-nazionali, come la Catalogna, i Paesi Baschi, le Fiandre, la Scozia e alcuni partiti, come la Lega Nord in Italia, hanno avanzato rivendicazioni secessionistiche. In seguito, la crisi finanziaria, che ha colpito l'Unione europea, ormai allargata ai paesi dell'ex-COMECON, ha provocato il collasso della sua pretesa "governance", fondata in parte su istituzioni federali – il Parlamento europeo, la Corte di Giustizia e la Banca Centrale Europea – in parte su istituzioni intergovernative – il Consiglio dei Ministri e il Consiglio europeo – che detengono ancora cruciali poteri fiscali e di politica estera. L'Unione europea è diventata un terreno permanente di scontri tra governi nazionali. La crisi finanziaria, arginata solo da provvedimenti frammentari e inefficaci, si è trasformata in un dramma permanente, con alta disoccupazione e un debito pubblico crescente nei paesi più fragili o malgovernati. Non ci si può stupire se gran parte della popolazione europea rifiuta questa Europa. Persino la prospettiva di "regimi illiberali" (per non dire autoritari) nella patria dello stato di diritto e della democrazia è diventata credibile. L'uscita del Regno Unito può segnare l'inizio della disgregazione dell'Unione, che rischia di non superare il suo "secolo breve".

<sup>15</sup> DANTE, *Purgatorio*, VI, 77.

Quale sarà il futuro dell'UE? E quale sarà il futuro dell'umanità<sup>16</sup>? Per rispondere alla prima domanda occorre rispondere anche alla seconda e viceversa. Si tratta di due destini incrociati. Forse i governi nazionali, impegnati come sono a difendere il loro potere, nemmeno si pongono questi interrogativi. Devono porsi i federalisti. La responsabilità di una avanguardia rivoluzionaria è quella di indicare una alternativa alla cecità dei governi, che rischia di annullare le conquiste culturali e i valori fondamentali della civiltà. In un saggio filosofico-politico del 1984, "Cultura della pace e cultura della guerra", Mario Albertini osservava: "Lo sviluppo tecnologico ha già condotto il genere umano sulla soglia della possibilità fisica della sua autodistruzione con la guerra o con la catastrofe ecologica; ma tutto ciò non ha ancora provocato alcun cambiamento nel modo di fare, di pensare e di studiare la politica". La politica contemporanea è del tutto incapace di comprendere questi problemi perché è dominata dalla cultura della guerra, da un passato che ha assuefatto i popoli nazionali alla ricerca di un potere economico e politico sempre maggiore, in competizione con altri popoli. La cultura della guerra è generata dal sistema degli stati sovrani. "Si pensa ancora allo stato – osserva Albertini – con le concezioni del tempo (tutto il tempo sinora trascorso) nel quale era impensabile e imprevedibile che l'umanità sarebbe diventata – anche se solo in senso negativo e solo per il male – del tutto padrona di sé

<sup>16</sup> Non è qui possibile accennare al dibattito sul nuovo ordine internazionale in corso sia nella classe politica, che normalmente si limita a reagire a problemi contingenti, sia tra gli studiosi di politica internazionale. Tuttavia, possiamo osservare che nel mondo tendenzialmente multipolare e tendenzialmente globalizzato è forse impossibile utilizzare, senza drastiche revisioni teoriche, le tradizionali categorie della ragion di stato. L. DEHIO (*Gleichgewicht oder Hegemonie*, Krefeld, Scherpe, 1984; trad. it. *Equilibrio o egemonia*, Bologna, il Mulino, 1988) ha magistralmente descritto l'intera epoca moderna con le fondamentali categorie dell'equilibrio e dell'egemonia. Tuttavia, l'attuale ordine politico internazionale non può essere compreso solo su queste basi, perché l'egemonia di una sola superpotenza mondiale non è più possibile – dato il declino economico, politico e militare degli USA e l'improbabile ascesa egemonica di una grande potenza alternativa, poiché la rivolta anti-imperialista è ormai una conquista irreversibile della storia moderna – ma non è nemmeno possibile un equilibrio stabile tra grandi potenze in un mondo in cui una impetuosa globalizzazione e l'incombente collasso della biosfera creano problemi di 'global governance' sempre più complessi e non risolvibili in un sistema politico che accetta il principio della sovranità assoluta degli stati. Gettare qualche granello di sabbia nel processo di globalizzazione, come suggeriscono molti economisti, può aprire il fronte alle forze del protezionismo economico e del nazionalismo. L'instabilità permanente e la cieca corsa alla catastrofe sono gli esiti più probabili di un'umanità che non riesce a liberarsi dai tabù ideologici del passato.



stessa, cioè capace di autodistruggersi. Così non si riconosce la spaventosa degenerazione degli stati, che si stanno trasformando da organizzazioni per la difesa della vita in organizzazioni che creano deliberatamente (stati egemoni) o subiscono passivamente (stati satelliti e neutrali), il rischio della estinzione del genere umano. Se si accettasse come un dato permanente del mondo politico questa forma degenerata di stato (nessun partito sinora l'ha rifiutata) la caduta nelle barbarie sarebbe, in ogni caso, inevitabile. Non avrebbe infatti più senso, né credibilità alcuna, l'educazione, il sentimento della solidarietà sociale e ogni valore morale e culturale<sup>17</sup>.

Nelle prossime pagine cercheremo di esaminare più da vicino il pensiero di Albertini sulle radici storico-culturali dello stato nazionale e di comprendere quale via dovrebbero seguire l'Europa e l'umanità per evitare la caduta nelle barbarie come un destino ineluttabile.

## 5. *Nazionalismo e federalismo*

Nel 1960, Mario Albertini pubblica *Lo stato nazionale*<sup>18</sup>, con l'intento di comprendere la natura, ancora largamente ignorata dai politici e dagli scienziati della politica, di una istituzione umana fondamentale nella storia moderna. Come Marx ha indagato i caratteri fondamentali del capitalismo al fine di fornire al movimento dei lavoratori un efficace apparato critico, così Albertini si proponeva di smascherare il carattere ideologico del nazionalismo. Lo stato nazionale ha svolto un ruolo positivo nella storia politica europea poiché, per la prima volta, il popolo si è impadronito dello stato, un fatto rivoluzionario che ha consentito di pensare alla libertà, all'eguaglianza e alla giustizia, come valori che ogni individuo, senza distinzione di ceto o classe, poteva rivendicare. Ma le vicende della storia hanno mostrato, con la prima e la seconda guerra mondiale, anche il volto demoniaco dello stato nazionale una volta che gli stati nazionali si sono concepiti come entità armate, sovrane e ostili.

L'ideologia nazionale, osserva Albertini, è ancora largamente incompresa e, con la nazione, è in causa tutto il pensiero. "Se la ragione,

<sup>17</sup> Cfr. M. ALBERTINI, *Tutti gli scritti*, cit., vol. VIII, pp. 587-610, pp. 595-596.

<sup>18</sup> Una bozza dell'edizione originale (Giuffrè, Milano, 1960) risale al 1958. Per l'edizione definitiva, con una *Premessa* del 1980, cfr. M. ALBERTINI, *Tutti gli scritti*, cit., vol. III, pp. 137-277.

nella sua chiarezza, dice ‘non uccidere un altro uomo’, ci vuole una zona oscura della mente per fare del servizio militare, dell’addestramento ad uccidere gli stranieri, il primo dovere, sino ad includere nella sfera del diritto ciò che esso dovrebbe assolutamente escludere per non pervertirsi, convertendosi nel suo contrario: il culto della forza. Se la ragione, nella sua chiarezza, ci insegna che bisogna impostare i rapporti con gli altri uomini sulla base della libertà, della democrazia e della giustizia, ci vuole una zona oscura della mente per credere che ciò valga solo per i nostri connazionali, e per consentirci di regolare i rapporti con gli altri uomini ... in ultima istanza, sulla base di rapporti di forza tra gli stati”. Gli europei, in particolare, devono fare i conti con il loro passato e, per farlo, “devono sapere che cosa sono stati e che cosa sono ora [le nazioni], per acquisire alla ragione il legame tra il passato e il presente, il presente e il futuro; per ricostruire un rapporto tra padri e figli, per non lasciare soli i giovani in una terra deserta. L’oblio è diventato una colpa, il silenzio della ragione, la stupida sottomissione a un destino di morte”<sup>19</sup>.

Per quanto riguarda il nazionalismo, il silenzio della ragione continua ai nostri giorni nonostante mezzo secolo di integrazione europea e le continue critiche dei federalisti alle sue nefaste conseguenze. Per questo è opportuno riproporre alla riflessione teorica un concetto centrale dell’analisi di Albertini: il comportamento nazionale. Il nazionalismo consente di trasformare un sentimento estetico, come l’ammirazione per un paesaggio (com’è bella la valle del Reno) in un’affermazione densa di conseguenze politiche (com’è bella la Germania). Altrettanto accade per la lingua e la cultura (la lingua italiana è melodiosa e Dante è un grande poeta) che diventano aspetti dell’identità nazionale (sono orgoglioso di essere italiano). Questo è possibile, osserva Albertini, perché a differenza di quanto accadeva nel Medio Evo – dove gli individui vivevano in piccole comunità separate, unite solo dalla religione e dalla fedeltà alla nobiltà locale – nella società industriale moderna è stato possibile con la diffusione dei commerci, dell’industria, della alfabetizzazione e dei mezzi di comunicazione, collegare tutti quei sentimenti spontanei (il nazionalismo spontaneo, una cultura non generata da un potere politico) allo stato nazionale, ad un potere centrale che poteva pretendere la fedeltà assoluta dai suoi cittadini. Lo sviluppo dei comportamenti nazionali si completa nel corso

<sup>19</sup> M. ALBERTINI, *Tutti gli scritti*, cit., vol. III, pp. 144-145.

del secolo XIX, poiché “gli individui possono prendere coscienza di una situazione di potere quando essa ha avuto già inizio, e che solo via via che ne prendono coscienza e la accettano essi possono consolidarla”<sup>20</sup>. Avviene così che individui che non si conoscono considerano i connazionali come ‘fratelli’ di una comunità politica per la quale è necessario compiere doveri, al limite anche sacrificando la propria vita. La fedeltà nazionale “è una fedeltà suprema – afferma Albertini –. In effetti il valore nazionale sta al primo posto nella scala dei valori di gruppo perché nella coscienza nazionale si riflette ideologicamente una situazione di potere che ha collegato al massimo potere politico, lo stato, le azioni umane più importanti. Studiando analiticamente questi fatti, e tenendo presente che lo stato nazionale è una organizzazione che chiede ai suoi membri di uccidere e di morire (e quindi non può mantenersi senza una ideologia che metta l’interesse del gruppo più in alto della vita dei singoli membri) si può giungere alle radici della divinizzazione moderna dello stato”<sup>21</sup>, che usa la terminologia e i simboli religiosi per inculcare l’ideologia nazionale (come l’altare della patria, i martiri della nazione, la benedizione delle bandiere nazionali, la difesa dei sacri confini, ecc.). Si può pertanto affermare che *il nazionalismo è l’ideologia dello stato burocratico accentrato*.

Possiamo ora meglio illustrare questa sintetica definizione del nazionalismo mettendola a confronto con altre due analisi del nazionalismo, ben conosciute dagli studiosi di scienza politica. La prima è di Ernest Gellner che osserva giustamente che il nazionalismo è un principio politico secondo il quale l’unità nazionale e quella politica dovrebbero coincidere. Inoltre, in accordo con l’analisi di Albertini, Gellner afferma che affinché si sviluppi il nazionalismo è necessario che si sia affermata l’economia moderna di mercato. “L’economia – scrive – è oggi tale da richiedere una costante e precisa comunicazione tra tutti quelli che hanno parte in essa, e tra costoro e il governo, mentre il mantenimento della infrastruttura educativa e culturale è diventato uno dei compiti centrali del governo”<sup>22</sup>. Tuttavia, l’analisi di Gellner e di Albertini divergono su una questione cruciale: il rapporto tra le ideologie tradizionali e il nazionalismo. Gellner vede con chiarezza la mistificazione generata dall’ideologia nazionale, che considera le nazioni come un fatto naturale ed

<sup>20</sup> M. ALBERTINI, *Tutti gli scritti*, cit vol. III, p. 255.

<sup>21</sup> M. ALBERTINI, *Tutti gli scritti*, cit., vol. III, p. 260.

<sup>22</sup> E. GELLNER, *Nations and Nationalism*, England, Basil Blackwell, 1983; trad. it. *Nazioni e nazionalismo*, Roma, Editori Riuniti, 1985, p. 144.

eterno. “Il nazionalismo – il principio che predica le unità culturali come fondamento della vita politica e l’unità obbligatoria di governanti e governati – non è iscritto né nella natura delle cose né nel cuore degli uomini, e neppure nelle condizioni preliminari della vita sociale; sostenere che lo sia è una falsità che la dottrina nazionalista è riuscita a presentare come cosa ovvia”<sup>23</sup>. Tuttavia, una volta accertato che il nazionalismo è un’ideologia, Gellner avrebbe dovuto metterla in relazione con le altre ideologie politiche, che nel corso della storia moderna si sono dovute confrontare con il nazionalismo sino a subirne la preponderanza. Il problema emerge con chiarezza quando Gellner è costretto a confutare un’affermazione errata sostenuta da alcuni studiosi che accusano Kant di avere accettato il principio della autodeterminazione nazionale. Gellner reagisce con vigore, facendo notare giustamente che Kant non accetta alcuna autorità esterna all’individuo: “lo scandalo dell’eteronomia [morale], come egli stesso lo chiamava, è l’antitesi dell’autodeterminazione ... Questa è l’essenza della filosofia kantiana ... Per Kant è la natura umana individuale ad essere sovrana ... e la natura umana è universale e identica in tutti gli uomini”<sup>24</sup>. In conclusione, osserva Gellner, “Se mai connessione esiste tra Kant e il nazionalismo, allora il nazionalismo è una reazione a Kant e non una sua proliferazione”<sup>25</sup>. Tuttavia, Gellner sorprendentemente non considera interessante esaminare gli sviluppi federalistici del pensiero politico di Kant, come se non esistesse alcuna relazione tra nazionalismo e federalismo. La ragione è probabilmente racchiusa in una considerazione contenuta nella pagina citata, dove Gellner considera il nazionalismo come Giano bifronte. Il nazionalismo “è prometeico nel suo disprezzo per il compromesso politico che ignora l’imperativo nazionalista [contro le tradizioni contrarie]. Ma è anche anti-prometeico, quando vede la nazione e il suo sviluppo culturale come qualcosa che, proprio perché concreto e storicamente specifico, giustamente calpesta la morale astratta degli internazionalisti e degli umanisti. Proprio in questo senso *molto* generico e soprattutto *negativo*, Kant e i nazionalisti si possono forse classificare insieme” (corsivi nell’originale). In questo modo Gellner apre la via a un’interpretazione internazionalistica<sup>26</sup> del pensiero politico di Kant come soluzione alla questione

<sup>23</sup> E. GELLNER, *Nazioni e nazionalismo*, cit., pp. 141-142.

<sup>24</sup> E. GELLNER, *Nazioni e nazionalismo*, cit. p. 148.

<sup>25</sup> E. GELLNER, *Nazioni e nazionalismo*, cit. p. 150.

<sup>26</sup> Attualmente l’interpretazione internazionalistica di Kant è molto comune, anche in autori come Habermas che pure hanno fatto di Kant uno dei riferimenti essenziali del

della pace perpetua, che è invece saldamente fondata in Kant su una concezione della storia come un processo che sarà compiuto solo con la creazione della federazione mondiale, quando le guerre diventeranno talmente spaventose per i loro costi umani e materiali, da convincere i popoli e i loro governi della necessità di creare ‘uno stato di stati’ dunque una federazione. Per Kant, la pace è una istituzione, non una tregua internazionale in attesa di una nuova guerra.

Al contrario di Gellner, Albertini, grazie alle conclusioni a cui giunge nello *Stato nazionale*, sviluppa una teoria generale dell’ideologia che consente di comprendere come le ideologie tradizionali –il liberalismo, la democrazia e il socialismo – siano entrate in relazione le une con le altre e come il nazionalismo abbia ‘contaminato’ il pensiero originariamente cosmopolitico di tutte le ideologie politiche moderne. Il federalismo è non solo l’ideologia che si contrappone al nazionalismo, ma anche il pensiero politico che consente alle ideologie tradizionali di liberarsi dalle mistificazioni assimilate con il loro acritico rapporto con il nazionalismo. Nel 1963, con la pubblicazione dell’antologia *Il Federalismo*, Albertini mostra come la struttura del pensiero ideologico analizzata a proposito del nazionalismo possa essere estesa a tutte le altre ideologie politiche. In una nota introduttiva, spiega che “l’esperienza mi ha fatto passare da una concezione del federalismo come teoria dello stato federale a una concezione del federalismo come teoria di un comportamento sociale indipendente caratterizzato da un proprio aspetto di valore, un proprio aspetto di struttura e un proprio aspetto storico-sociale”<sup>27</sup>. Se si tiene presente che il nazionalismo è l’ideologia dello stato burocratico accentrato, allora la critica a Gellner è evidente: per superare l’ideologia nazionalista è necessario anche superare l’organizzazione politica che la genera, vale a dire lo stato nazionale sovrano, e questo superamento è possibile solo mediante la creazione di uno stato federale sovranazionale. La guerra tra stati è possibile e necessaria per regolare le controversie tra stati sovrani; il federalismo è l’organizzazione politica che

loro pensiero politico. Cfr. J. HABERMAS, *Der gespaltene Westen*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 2004; trad. it. *L’Occidente diviso*, Bari, Laterza, 2005.

<sup>27</sup> L’ultima edizione de *Il Federalismo* è stata pubblicata nel 1993 (Bologna, il Mulino). Ora l’*Introduzione* e le premesse ai testi si trovano in “Tutti gli scritti”, cit., vol. VIII, pp. 211-57. La nota qui citata nel testo si trova nel vol. IV, di *Tutti gli scritti*, cit., p. 509. Non possiamo in questa sede esaminare nei dettagli il problema delle ideologie politiche secondo Albertini e i loro rapporti reciproci. Rimandiamo tuttavia il lettore, oltre ai testi appena citati, anche al saggio su *Cultura della pace e cultura della guerra*, cit..

consente agli stati, che si impegnano a dirimere le loro controversie pacificamente, di ricorrere al diritto sancito e fatto rispettare da una autorità sovranazionale.

Benedict Anderson considera la nazione come “una comunità politica immaginata, e immaginata come intrinsecamente insieme limitata e sovrana. ... È limitata in quanto persino la più grande ... ha comunque confini oltre i quali si estendono altre nazioni ... È immaginata come *sovrana* in quanto il concetto è nato quando illuminismo e rivoluzione stavano distruggendo la legittimità del regno dinastico, gerarchico e di diritto divino”<sup>28</sup> (corsivi nell’originale). Questa definizione è in accordo apparente con quella di Albertini, che nella sua analisi del nazionalismo ne discute anche come di una comunità immaginata. Ma differisce su una questione essenziale, perché Anderson, sulla base del suo approccio antropologico, rifiuta di considerare il nazionalismo un’ideologia politica. Ne deriva una concezione del nazionalismo più culturale che politica. In effetti, Anderson valuta come positiva la mistificazione imposta dallo stato della nazione come un comunità naturale ed eterna<sup>29</sup>. Derivano da questa sottovalutazione del potere di mistificazione dell’ideologia nazionale anche l’incomprensione dei miti della razza e della purezza etnica, utilizzati da alcuni regimi per giustificare i loro crimini contro l’umanità. Secondo Anderson, “i sogni del razzismo hanno origine in ideologie di *classe*, più che in quelle di nazione, soprattutto nei proclami di divinità da parte dei governanti, per il loro sangue ‘blu’ o ‘bianco’ e di ‘genealogia’, tra le aristocrazie”<sup>30</sup> (corsivo nell’originale). Si può discutere se il mito della razza abbia avuto origine nelle distinzioni di classe, ma sembra innegabile che Hitler, senza alcuna opposizione sostanziale tra i cittadini tedeschi di allora, lo abbia utilizzato per giustificare lo sterminio degli ebrei e di altri individui considerati esseri sub-umani. L’utilizzazione recente dell’ideologia nazionale (ad esempio tra le repubbliche della ex-Jugoslavia) per giustificare la pulizia etnica non sembra conciliarsi con l’interpretazione anti-ideologica del nazionalismo proposta da Anderson. Più in generale, occorre osservare che quasi tutte le interpretazio-

<sup>28</sup> B. ANDERSON, *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London, Verso, 1991<sup>2</sup>; trad. it. *Comunità immaginate*, Roma, Manifestolibri, 1996, pp. 25-26.

<sup>29</sup> A p. 149 di *Comunità immaginate*, Anderson scrive: “Anche le nazioni di vedute più strette accettano oggi il principio della *naturalizzazione* (parola meravigliosa), a prescindere da quanto difficile sia poi metterlo in pratica” (corsivo nell’originale).

<sup>30</sup> B. ANDERSON, *Comunità immaginate*, cit., p. 149.

ni moderne del nazionalismo soffrono della medesima sottovalutazione degli aspetti ideologici appena evidenziati. Un'ampia rassegna<sup>31</sup> sull'ideologia nazionale si conclude con l'osservazione che il nazionalismo non ha una risposta specifica per i problemi del secolo XXI, perché è un pensiero 'parassitario' rispetto alle altre maggiori ideologie. Sarebbe più corretto, tenuto conto della fedeltà suprema imposta agli individui dallo stato nazionale, considerare il nazionalismo come un virus mortale che distrugge il senso di appartenenza alla comune umanità e che subordina la dimensione cosmopolitica dei valori del liberalismo, della democrazia e del socialismo agli interessi nazionali.

## 6. *L'azione è il futuro in germe*

In questo paragrafo, alla luce di alcuni concetti formulati da Albertini che ha sempre cercato di collegare le elaborazioni teoriche con l'azione politica, formuleremo un giudizio sulla crisi politica europea e mondiale. Le crisi dischiudono anche opportunità e, i principi dell'azione, se sono ben compresi e formulati, rivelano a chi agisce le forme del futuro che il presente racchiude.

In un commento a un saggio di Altiero Spinelli, Albertini osserva che Spinelli "si è posto di fronte al crollo politico e morale degli stati europei dopo la seconda guerra mondiale con la disposizione mentale dell'uomo attivo, che si occupa del futuro, e del presente soltanto in funzione del futuro, nel tentativo di sottoporlo ai piani della ragione". Dunque il presente, "assume per un verso il carattere di un mezzo per i fini di una lotta, e per l'altro quello di una situazione che ha senso; e il cui senso sta proprio nel fatto che contiene la possibilità della sua evoluzione verso una situazione nuova, e tale da migliorare le sorti dell'umanità"<sup>32</sup>. È questa, a nostro avviso, la situazione attuale del processo di unificazione europea: una crisi infinita, ormai insostenibile, che può

<sup>31</sup> A. VINCENT, *Nationalism*, in M. FREEDEN, L. TOWER SARGENT, M. STEARS (eds), "The Oxford Handbook of Political Ideologies", Oxford, Oxford University Press, 2013, pp. 452-473, p. 470.

<sup>32</sup> Si tratta della presentazione di un saggio di A. Spinelli in M. ALBERTINI, *Il Federalismo*, Bologna, il Mulino, 1993, p. 231. Poche righe oltre il passo citato, Albertini aggiunge: "Ne segue che anche rispetto al futuro il pensiero assume la forma della realtà (l'azione è il futuro in germe); e, più precisamente, della realtà che si può costruire con la ragione perché i nuovi principi d'azione, se sono davvero tali e non automistificazioni, collegano il presente al futuro secondo un ordine stabilito dalla ragione".

precipitare verso il crollo finale, con la vittoria tragica dei sostenitori delle frontiere e delle sovranità nazionali, oppure progredire, avanzando verso l'unificazione federale e inaugurare così una nuova fase della politica europea e mondiale. In effetti, nell'opinione pubblica e tra i leader delle grandi potenze si sta facendo strada la consapevolezza che le sorti dell'umanità possono mutare nel bene o nel male a seconda che la lotta per l'unità europea abbia successo o fallisca. Il corso della storia è giunto a un punto di svolta.

Chiariamo cosa si intende per punto di svolta. “Le svolte della storia – scrive Albertini – si manifestano quando l'eterna vicenda del nuovo, del passaggio dall'inesistenza all'esistenza – che implica sempre che qualcosa di vecchio deve essere tolto di mezzo per far posto al nuovo – assume un rilievo tale che l'intero processo dell'emancipazione umana ristagna fino a che il nodo non sia sciolto. In questi momenti la storia presenta – accanto alla sua incessante complessità evolutiva – un punto di estrema semplicità, quello nel quale o sta il vecchio o sta il nuovo, e un no assoluto deve pertanto essere pronunciato. Ciò è accaduto al liberalismo nei confronti dell'assolutismo, alla democrazia nei confronti del privilegio politico di classe (suffragio ristretto), al socialismo nei confronti del privilegio economico di classe (monopolio borghese del potere economico) e sembra che stia per accadere al federalismo nei confronti del monopolio nazionale del potere politico ed economico, che si vale della forza bruta degli eserciti per mantenere la gerarchia tra nazioni, ormai incompatibile, a causa della crescente interdipendenza tra processi nazionali e internazionali, con lo sviluppo della libertà, della giustizia e dell'eguaglianza”<sup>33</sup>.

Il punto di svolta, che la vecchia terminologia romantica definiva rivoluzione, è ormai visibile in Europa e, sebbene con meno trasparenza, a livello mondiale. Cominciamo a considerare l'Europa. Nel Parlamento europeo è stato depositato per la discussione in plenaria il Progetto Verhofstadt, che prevede la creazione di un governo federale europeo, responsabile di fronte al Parlamento europeo, con competenze sulla fiscalità, la sicurezza e la politica estera<sup>34</sup>. Si tratta del primo passo di una battaglia costituente che sarà lunga e difficile,

<sup>33</sup> M. ALBERTINI, *Il federalismo*, cit. p. 280.

<sup>34</sup> *Draft report on possible evolution of and adjustments to the current institutional set-up of the European Union*, Committee on Constitutional Affairs (2014/2248(INI)), presentato il 5 luglio 2016. Per una ampia discussione del problema europeo, del fal-



come dimostra l'estrema prudenza del titolo del rapporto rispetto ai suoi contenuti: in effetti, tra gli obiettivi vi è l'abolizione del sistema intergovernativo e del diritto di veto. L'incubazione di questo progetto nel Gruppo Spinelli è durata anni, a causa delle resistenze dei partiti politici maggiori a discutere di riforme istituzionali e per il fatto che, con l'allargamento ai paesi dell'Est, il Parlamento europeo ha accolto un folto gruppo di deputati provenienti da paesi che non hanno avuto alcuna esperienza dell'integrazione europea e mostrano poco interesse alle riforme istituzionali. Questi paesi dopo il crollo del Muro di Berlino hanno rivolto lo sguardo verso l'Unione principalmente per liberarsi dalle restrizioni politiche ed economiche imposte dall'Unione Sovietica. Alcuni di essi hanno aderito all'Unione europea solo come una passerella verso la NATO. Le difficoltà che il Progetto Verhofstadt incontrerà sul suo cammino sono formidabili: i governi europei sono terrorizzati dal dover sottoporre un progetto di riforma a un'opinione pubblica che hanno disgustato con le loro tergiversazioni e i gravi errori decisionali commessi nel corso della crisi finanziaria. A ciò si aggiungono: la diversa propensione a una unione sempre più stretta tra cerchio esterno e paesi della moneta europea; l'urgenza di gestire la massiccia ondata migratoria; la lotta al terrorismo che minaccia la sicurezza dei cittadini. Infine, i governi tenteranno di resistere con ogni mezzo a ulteriori trasferimenti di sovranità, perché temono di perdere consensi alle elezioni nazionali. In sostanza, il futuro dell'Unione è in ostaggio delle politiche nazionali. È sempre stato così, ma ora il momento della scelta, la scelta tra la vita o la morte, è vicino.

Tuttavia, il Parlamento europeo può vincere il confronto con i governi. Ha un'arma potente nelle sue mani che i governi non hanno: è il solo legittimo rappresentante dei cittadini europei. Quando ha voluto giocare la carta della democrazia europea è riuscito nel suo intento. Nel 1984, in occasione dell'approvazione del Progetto Spinelli, Albertini scriveva: "Il Parlamento europeo è riuscito ad assumere il ruolo che gli spetta in questa fase della costruzione dell'Europa: quello di federatore. ... Era giusto pensare – come l'UEF ha sempre pensato – che l'opera dei governi è necessaria ma che, da sola, non è sufficiente. All'opera dei governi – che restano prigionieri della sterilità del metodo intergovernativo quando agiscono da soli – si è finalmente

limento delle politiche intergovernative e dell'alternativa federalista si veda inoltre G. VERHOSFSTAD, *Le mal européen*, Paris, Plon 2016.

affiancata l'opera del Parlamento europeo come federatore, e la marcia in avanti è ricominciata dopo quindici anni di stasi e di regressi"<sup>35</sup>. Sebbene il Progetto Spinelli non sia stato sottoposto alla ratifica degli europei, grazie al suo impulso, il processo di integrazione europea ha potuto essere presto rilanciato. Se gli attuali deputati europei difenderanno con tenacia il progetto costituente di Verhofstad, senza cedere ai ricatti dei governi nazionali, i cittadini europei potranno finalmente avere un'Unione democratica con un governo europeo responsabile del loro futuro.

In Europa, siamo giunti a una svolta drammatica perché i governi nazionali non hanno saputo comprendere, dopo la fine della guerra fredda, che l'Unione non poteva continuare a seguire la politica dei piccoli aggiustamenti istituzionali, come aveva fatto nel passato. È vero che il processo di unificazione europea è iniziato grazie a una cessione parziale di sovranità dagli stati nazionali alla CECA e così via di seguito sino a Maastricht. Si è sempre trattato di incrementi di poteri che non hanno messo in discussione seriamente l'ideologia della sovranità nazionale, sulla quale si regge il potere dei capi di governo. Se essi possono sedere al fianco dei "grandi della Terra" nelle riunioni del G7, del G20, all'ONU, ecc. possono anche vantarsi di essere gli intrepidi difensori della sovranità popolare, sebbene i loro poteri siano ormai più simbolici che reali. Il loro potere deriva dalla sopravvivenza del fantasma ideologico di una nazione-potenza che non esiste più. Quando verrà istituito un governo federale europeo, la finzione svanirà. Tutti vedranno che il re è nudo. Sovrano diventa il popolo europeo che sarà rappresentato nelle riunioni internazionali dal Presidente della Commissione europea, il solo leader legittimato da un Parlamento europeo eletto democraticamente. In sostanza, l'Unione diventa uno stato federale.

Che l'Europa sia giunta a una svolta è evidente. Meno chiaro è perché la svolta federalistica dell'Unione europea possa contribuire alla soluzione delle sfide globali, imprimendo un nuovo corso alla politica internazionale. Gli stati europei, Germania compresa, isolatamente sono piccole potenze con un peso secondario nella politica mondiale. Cosa cambia se si uniscono in una federazione? Si potrebbe sostenere che non farebbero nulla di più di quello che stanno facendo le grandi potenze mondiali: la Federazione europea sarà un soggetto attivo della

<sup>35</sup> M. ALBERTINI, *L'Europa ha un federatore: il Parlamento europeo*, in "Tutti gli scritti", cit., vol. VIII, p. 750.

politica mondiale, così come lo sono già gli USA, la Russia, la Cina, ecc.; tutto qui. Eppure vi è una differenza. La politica di potenza ha una sua razionalità: ogni stato cerca di ottenere i massimi vantaggi per sé in termini di sicurezza e di benessere, naturalmente cercando di evitare, per quanto è possibile, di provocare reazioni negative da parte di altri stati, o coalizioni di stati, che potrebbero far fallire la sua politica. In effetti, la politica internazionale attuale si sta sviluppando su due piani differenti che, intrecciandosi, la rendono incoerente e pericolosa. Il primo piano è quello della formazione di aree regionali di influenza, la geopolitica, il cui scopo è di accrescere la propria sicurezza e controllare la maggior parte possibile di relazioni economiche internazionali, come l'approvvigionamento di materie prime e la rete degli scambi. La Russia, dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica, sta cercando di costruire un'Unione Euro-asiatica. La Cina cerca di estendere il suo controllo diretto al Mar Cinese meridionale e ha lanciato l'ambizioso progetto della Via della Seta, per collegare Europa e Asia con una rete di vie cruciali di comunicazione. L'India è interessata al controllo dei mari adiacenti, oltre che dei suoi confini terrestri. Gli Stati Uniti devono affrontare il difficile dilemma, da un lato, di moderare gli impegni sul fronte mondiale, che hanno svolto come superpotenza, e, dall'altro, di rafforzare i legami strategici con alcuni loro partner: con i trattati di libero scambio del Pacifico e dell'Atlantico; con l'Europa in funzione anti-Russia; con molti paesi asiatici in funzione anti-cinese e, naturalmente, con l'America latina, che sin dalla dottrina Monroe è sempre stata considerata il loro giardino di casa. L'Unione europea, come le altre potenze, tenta di costruire la sua geopolitica, verso l'Est europeo, il Mediterraneo, l'Africa e il Medio Oriente, ma è improbabile che riesca a ottenere risultati consistenti senza un governo federale.

L'altro piano della politica internazionale riguarda i rapporti internazionali. È qui che si manifestano le contraddizioni maggiori. Le grandi potenze ammassano armamenti per la sicurezza dei propri cittadini, sebbene la dimensione dell'arsenale si riveli spesso irrilevante di fronte alle insidie del terrorismo e inutilizzabili quando la minaccia proviene da un'altra potenza nucleare, perché sarebbe certa la distruzione reciproca (MAD). Impiegano vaste risorse in investimenti per garantire il benessere della loro popolazione, ma devono poi prendere atto che la finanza internazionale e i grandi agglomerati economici possono sconvolgere i loro piani. La globalizzazione economica è un Leviatano sovversivo che può scatenare crisi improvvise e devastanti.

Tutti i governi ammettono che il mondo è minacciato da una catastrofe ecologica irreversibile e che un piano per lo sviluppo sostenibile delle risorse terrestri è indispensabile; ma poi si rifiutano di accettare le misure, come una *carbon tax*, necessarie per ridurre l'uso di inquinanti fossili.

La radice di questa schizofrenia globale è stata individuata con preveggenza da Albertini: la cultura della guerra domina i comportamenti dei governi nazionali. I governi accettano come un fatto indiscutibile, naturale, una forma di stato creata oltre tre secoli fa, quando la sovranità nazionale rappresentava un sicuro progresso rispetto al regime feudale. Ma come si possono governare le sfide globali del nostro tempo, con mezzi tanto vetusti? È come andare alla guerra con l'archibugio. Senza una svolta radicale, la politica è condannata alla decadenza e il ritorno delle barbarie è inevitabile. Se lo stato non è più l'istituzione in grado di difendere la vita dei propri cittadini, "non avrà più senso, né credibilità alcuna, l'educazione, il sentimento della solidarietà sociale e ogni valore morale e culturale"<sup>36</sup>. Questo avvertimento, che è stato formulato prima della fine della guerra fredda, è rimasto inascoltato: ora la barbarie è tra noi, tra popoli che si considerano un modello di civiltà.

La fine della guerra fredda ha rappresentato il trionfo temporaneo di chi sosteneva che il liberalismo internazionale e il *Washington consensus* fossero la risposta adeguata ai problemi del XXI secolo. Tuttavia, il crollo del comunismo, un'ideologia politica che ha suscitato una speranza di emancipazione per molti partiti e popoli che hanno creduto nella solidarietà internazionale dei lavoratori, ha trascinato con sé anche l'ideologia neoliberale che fondava la sua credibilità sull'egemonia statunitense. L'eclisse delle due ideologie globali ha consentito di liberare alcune energie costruttive e purtroppo, in misura maggiore, anche quelle distruttive. Democrazia e socialismo hanno consentito negli anni della guerra fredda una coesione politica, fondata sui valori di civiltà da loro difesi, in tutti i paesi che con modalità diverse facevano parte dei due imperi. Senza un'ideologia che lasci intravedere un futuro migliore e un governo che li diriga, gli esseri umani sono foglie al vento. Così dopo la fase del nazionalismo etnico, che ha insanguinato alcuni paesi europei e asiatici, si è imposto il fondamentalismo religioso, che tenta di sfruttare la religione islamica per finalità politiche.

<sup>36</sup> Per la citazione integrale, cfr. nota 17.

Ha forgiato un potere super-centralizzato, sul modello dello stato nazionale, sfruttando con astuzia diabolica gli strumenti seducenti delle moderne tecnologie di comunicazione. Nelle mani di barbari spietati, la cultura della guerra è subito diventata una sentenza di morte per chi non si sottomette alla setta. Per lo Stato Islamico, la *jihad* è una ideologia di dominio totale.

Lo stato islamico ha rivelato con clamore una realtà che si sarebbe comunque manifestata. Lo sviluppo delle tecnologie moderne – le biotecnologie, le nanotecnologie, la robotica, ecc. – mettono a disposizione degli individui, non solo degli stati, un enorme potenziale distruttivo. Si tenga inoltre presente che i comuni macchinari di uso quotidiano – aerei, camion, automobili, centrali energetiche, ecc. – sono già potenziali armi di distruzione di massa. La civiltà sarà minacciata sino a che non si avrà il coraggio di mettere in discussione la cultura della guerra e avviare, seppure gradualmente, la costruzione delle istituzioni che possono favorire e garantire una cultura della pace. Le varie civiltà attuali, le culture nazionali e le fedi religiose devono imparare a convivere in una superiore civiltà cosmopolitica. La civiltà è una costruzione artificiale (non naturale) formata da un insieme di regole – in alcuni casi spontanee, in altre istituzionalizzate – che garantiscono la convivenza pacifica e la pari dignità di ogni essere umano. La civiltà cosmopolitica deve naturalmente prevedere i mezzi istituzionali – non necessariamente coercitivi, perché l'educazione dei giovani avrà certamente un ruolo cruciale – per ridurre ed emarginare la barbarie, che è parte integrante della natura umana, e che non si potrà mai eliminare del tutto.

In questo processo di riforma della politica e delle istituzioni internazionali, per superare la cultura della guerra, l'Unione federale europea avrà un ruolo decisivo, come acceleratore, mettendo a disposizione di tutti i popoli il patrimonio di conoscenze, di tentativi e di errori, che ha sperimentato nel corso della sua lunga esistenza. Le grandi potenze, e l'Unione europea, come abbiamo visto, sono impegnate a realizzare piani di geopolitica. È la via più semplice per garantire, almeno in parte, la propria sicurezza e prosperità. Si tratta di sistemi egemonici regionali, che possono anche contribuire alla cooperazione per lo sviluppo. Ma una somma di geopolitiche non riuscirà mai a dare risposte efficaci – anzi in alcuni casi potrebbero manifestarsi frizioni pericolose fra le diverse egemonie – alle sfide globali, come il disarmo atomico, la stabilità monetaria e finanziaria, lo sviluppo ecologicamente sostenibile, la sicurezza dei viaggi,

la difesa dei diritti fondamentali, ecc. Il governo federale europeo, sollecitato dal Parlamento europeo e dai federalisti, potrebbe proporre progetti di riforma dell'ordine internazionale, per la costruzione graduale, mediante le tecniche del federalismo, di istituzioni cosmopolitiche.

### 7. *L'organizzazione di un nuovo modo di fare politica*

È impossibile concludere un saggio sul pensiero e l'azione di Albertini senza un cenno ai problemi organizzativi, a cui ha dedicato un'attenzione continua, rigorosa e illuminante. Spinelli è il fondatore di una lotta politica nuova, perché il *Manifesto di Ventotene* indica con chiarezza la linea di divisione tra progresso e reazione: è progressista chi vuole costruire uno stato sovranazionale; è reazionario chi si illude di realizzare i valori del liberalismo, della democrazia e del socialismo negli stati nazionali. Se la federazione europea è l'obiettivo primario della lotta politica, il mezzo per la sua realizzazione è un movimento che si organizzi su scala sovranazionale. I federalisti non si battono per la conquista di un potere nazionale, ma per la realizzazione di un potere politico che non esiste, uno stato sovranazionale. Albertini ha compreso che l'autonomia culturale e finanziaria del movimento era altrettanto importante di quella politica e organizzativa; anche per questo ha sempre dedicato gran parte delle sue energie ai giovani. Solo un federalista, ricordava sovente, può reclutare un altro federalista. Il federalismo non è ancora un'istituzione, come lo sono il liberalismo, la democrazia e il socialismo, che un giovane impara a conoscere nella scuola o nella società. Normalmente il federalismo è ignorato dai mass media, dagli intellettuali e dai politici. Ecco perché il nuovo modo di fare politica dei federalisti è poco compreso. Esistono molte organizzazioni di volontari che si dedicano a scopi umanitari, ma per finalità specifiche, non per costruire un potere politico nuovo. I federalisti sono i volontari della politica sovranazionale.

La sfida che i federalisti devono affrontare in questo ciclo politico è duplice. Da un lato, devono impegnarsi per sostenere il progetto di riforma federale dell'Unione, allargando il consenso intorno al piccolo gruppo di federalisti nel Parlamento europeo, affinché svolga il ruolo di federatore. Dall'altro, devono anche impegnarsi per sviluppare i primi orientamenti teorico-culturali per una politica estera dell'Unione che vada al di là di una pura realizzazione di un'area geopolitica di

influenza europea. La cooperazione regionale è una base di partenza, può mostrare al mondo che l'Unione sa dialogare con i popoli vicini, ma deve essere progressivamente inglobata in un orizzonte globale, per una riforma democratica dell'ONU, per la difesa dei diritti umani fondamentali e la realizzazione di una civiltà cosmopolitica. Questo secondo obiettivo difficilmente si potrà sviluppare nell'UEF senza un forte impegno dei federalisti italiani. In effetti, il MFE è particolarmente attrezzato a questo compito, perché oltre agli organi consueti di direzione politica, ha un Ufficio del Dibattito, il cui compito statutario è la formazione di un pensiero comune "quando esso è ancora in stato di gestazione". Non si tratta di un compito semplice e di breve periodo. Oggi si comincia a far strada tra gli intellettuali e i politici l'idea che il federalismo europeo possa essere preso in considerazione. Ma l'ipotesi che il federalismo cosmopolitico<sup>37</sup> possa rappresentare una soluzione alle sfide globali è considerata un'utopia. Eppure il significato profondo del federalismo, come ha insegnato Albertini, si trova in un progetto politico per l'emancipazione umana che può essere difeso alla luce della ragione; non è un'utopia. Ogni individuo cerca un senso ragionevole alla propria vita che si accordi con i valori, i diritti e le speranze di tutti gli esseri ragionevoli. "Ne segue – afferma Albertini – un criterio essenziale, difficile da mettere in pratica ma decisivo per la vittoria o la sconfitta della ragione nella nostra era, quello della necessità della creazione di un governo mondiale, senza del quale l'eliminazione della guerra, e il controllo della potenza tecnologica dell'uomo, non sono che pie illusioni"<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Lo storico delle idee Friedrich Meinecke, in *Weltbürgertum und Nationalstaat*, 1908 (trad. It. *Cosmopolitismo e stato nazionale*, Firenze, La Nuova Italia, 1975), ha per primo analizzato le contraddizioni – drammatiche per la cultura tedesca, parte integrante dell'illuminismo europeo del secolo XVIII – tra i valori cosmopolitici e l'ideologia nazionale che divide l'umanità in stati sovrani, armati e antagonisti. Questa contraddizione può essere superata, come si è ripetutamente sostenuto, grazie alla creazione di uno stato federale sovranazionale, di cui l'esperienza europea rappresenta il primo fragile tentativo su scala continentale. Con l'espressione 'federalismo cosmopolitico' si intende indicare pertanto il punto di arrivo di un processo storico che potrà consentire a tutti i popoli della Terra di superare i limiti nazionali delle ideologie politiche tradizionali (il liberalismo, la democrazia e il socialismo) se abbandoneranno la cultura della guerra. La pace civile, una conquista fondamentale di tutti i popoli nazionali, potrà così divenire una realtà internazionale, grazie alle istituzioni federali cosmopolitiche.

<sup>38</sup> M. ALBERTINI, *Il federalismo militante. Vecchio e nuovo modo di fare politica*, in M. ALBERTINI, "Il Dibattito federalista", 1985; ora in M. ALBERTINI, "Tutti gli scritti", cit., vol. IX, p. 35.

**Abstract** - Mario Albertini (1919-1997) was one of the leaders of the European Federalists and a political philosopher. In keeping with the *Ventotene Manifesto* and Altiero Spinelli's advocacy for a constituent assembly, Mario Albertini laid the cultural and strategic foundations for Europe's citizens to call for a European Parliament elected by universal suffrage, and the creation of an economic and monetary Union

with its own fiscal resources and a democratic government. As a political philosopher, on the basis of the federalist and cosmopolitan ideas of Immanuel Kant, Albertini showed how traditional ideologies – liberalism, democracy and socialism – cast off the myths of the nation state and exclusive sovereignty, making the values of freedom, political equality and social justice possible for the whole of the human community.



*IL POLITICO (Univ. Pavia, Italy)*  
2017, anno LXXXII, n. 1, pp. 33-62

**A PROPOSITO DI NATIONALISM, FEDERALISM  
AND EUROPEAN INTEGRATION DI MARIO ALBERTINI**

*Mercoledì 3 maggio 2017 nel Salone Teresiano della Biblioteca Universitaria di Pavia si è tenuto un seminario di presentazione del volume di Mario Albertini “Nationalism, Federalism and European Integration” pubblicato a cura di Guido Montani tra i Quaderni della rivista “Il Politico” (Rubbettino editore). Al seminario hanno partecipato, oltre al curatore, Silvio Beretta, Maurizio Ferrera, Alessandro Cavalli, Alberto Martinelli, Jacques Ziller e Giorgio Anselmi. Si riporta qui di seguito una sintesi degli interventi.*

**SU NATIONALISM, FEDERALISM AND EUROPEAN  
INTEGRATION: UNA NOTA INTRODUTTIVA**

**di Silvio Beretta**

A venti anni dalla scomparsa di Mario Albertini, a lungo docente di Storia contemporanea, di Dottrina dello Stato e di Filosofia politica nell'allora Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Pavia (Facoltà che attribuì ad Altiero Spinelli la laurea *honoris causa* alla memoria nel 1988), riproporre una scelta ragionata di suoi scritti su *Nationalism, Federalism and European Integration* raccolti nel volume curato da Guido Montani che oggi presentiamo<sup>1</sup> è, per i responsabili della rivista “Il Politico” promossa dall'attuale Dipartimento di Scienze politiche e sociali, un onore e un dovere; per chi poi rifletta sulla vicenda europea a partire dal secondo dopoguerra ma con lo sguardo rivolto ai problemi e alle prospettive dell'oggi è, per di più e soprattutto, una necessità.

Università di Pavia, Istituto Lombardo Accademia di Scienze e Lettere.

<sup>1</sup> G. MONTANI (a cura), *Nationalism, Federalism and European Integration*, Quaderni de “Il Politico” n. 63, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2017.

Quanto al primo punto basti ricordare che, dei sessantatré Quaderni pubblicati da “Il Politico” a partire dal 1963, ben tredici sono dedicati al processo di integrazione dell’Europa nei suoi diversi aspetti e nelle sue differenti fasi, a cominciare dal volume su *Il Parlamento europeo e il problema della sua elezione a suffragio universale* del 1973<sup>2</sup>. Dei tre convegni organizzati in collaborazione con il “Center for European Studies” della City University of New York nel 1986, nel 1987 e nel 1988 (il primo e il terzo svoltisi a Pavia, il secondo a New York) recano poi testimonianza altrettanti volumi, ai quali se ne affiancano di ulteriori: sull’Europa dei capitali e delle banche, su Maastricht e sulle prospettive connesse a quel trattato, sugli aspetti reali e finanziari del completamento dell’integrazione, ancora (sotto il titolo *Quale Europa?*) sulle prospettive del progetto europeo, sui progetti di debito pubblico europeo e sulle relative difficoltà di attuazione, sui servizi e le imprese pubbliche in Europa tra convergenza e sussidiarietà<sup>3</sup>. Al ruolo della Turchia nei suoi rapporti con l’Unione Europea è inoltre dedicato il terzo e ultimo dei volumi che sono stati il risultato della collaborazione della nostra Facoltà con la Boğaziçi University di Istanbul<sup>4</sup>. Ma anche i due precedenti volumi avevano riservato spazio al confronto Europa-Turchia: basti ricordare che il volume su *Italia e Turchia: nuovi contributi dal punto di vista comparato*, che pubblica gli atti dell’incontro di studio svoltosi a Pavia nell’ottobre 1993

<sup>2</sup> *Il Parlamento europeo e il problema della sua elezione a suffragio universale* (a cura del Centro Studi sulla Comunità Europea), Quaderni de “Il Politico” n. 11, Milano, Giuffrè, 1973.

<sup>3</sup> Se ne riportano di seguito i titoli, nell’ordine cronologico di pubblicazione: *Il difficile cammino dell’Europa unita*, Convegno Italia-USA, Università di Pavia, 7-8 maggio 1986 (a cura di P. SCARAMOZZINO), Milano, Giuffrè, 1988; *L’Europa dei capitali e delle banche. A trent’anni dai Trattati di Roma* (a cura di S. BERETTA), Milano, Giuffrè, 1989; *Il difficile cammino dell’Europa unita*, Convegno Italia-USA, City University of New York, 14-15 maggio 1987 (a cura di P. SCARAMOZZINO), Milano, Giuffrè, 1989; *Il difficile cammino dell’Europa unita*, Convegno Italia-USA, Università di Pavia, 12-13 maggio 1988 (a cura di P. SCARAMOZZINO), Milano, Giuffrè, 1990; *L’Europa dopo Maastricht. Problemi e prospettive* (a cura di S. BERETTA), Milano, Giuffrè, 1994; *Verso il completamento dell’integrazione europea. Aspetti reali e finanziari* (a cura di S. BERETTA), Milano, Giuffrè, 1996; *Quale Europa*, Atti della quarta giornata de “Il Politico” (a cura di P. SCARAMOZZINO), Milano, Giuffrè, 2004; *Verso un debito pubblico europeo?* (a cura di S. BERETTA e F. OSCULATI), Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012; *Servizi e imprese pubbliche in Europa tra convergenza e sussidiarietà* (a cura di G. PARAMITHIOTTI), Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013.

<sup>4</sup> *L’Europa e i ruoli della Turchia* (a cura di G. CALCHI NOVATI e M.A. DI CASOLA), Milano, Giuffrè, 2001.

e che pure non era dedicato in via esclusiva a quel confronto, si apre con un saggio proprio di Maurizio Ferrera su *European Social Policy: Towards Convergence*<sup>5</sup>. Un Quaderno, a cura di Flavio Terranova<sup>6</sup>, è stato infine dedicato, nel 2003, proprio al federalismo di Mario Albertini, fino all'odierna raccolta di saggi di quest'ultimo a cura di Guido Montani.

Non è semplice, inoltre, dare conto con precisione del peso, comunque assai rilevante, che le tematiche europeistiche (considerate per discipline, per paesi ma anche dal punto di vista del continente nella sua globalità) hanno avuto negli oltre 2.500 fra articoli e note che "Il Politico" ha accolto nei 242 fascicoli pubblicati dalla sua fondazione, per iniziativa di Bruno Leoni, nel 1950<sup>7</sup>. Basti ricordare, in tempi recenti, due fascicoli monografici dedicati all'integrazione europea e alle sue difficili prospettive: precisamente il fascicolo 219 (settembre-dicembre 2008) dal titolo *Nei labirinti dell'Europa* curato da Jacques Ziller e da me<sup>8</sup> e il fascicolo 231 (settembre-dicembre 2012) dal titolo *The European Union, Nationalism and Cosmopolitanism* a cura di Guido Montani, dedicato appunto ai rapporti fra le tematiche europeistiche e la prospettiva universalistica<sup>9</sup>: doveroso riconoscimento, questo secondo fascicolo, all'opera di Mario Albertini a quindici anni dalla scomparsa, ma anche, come Montani stesso ricorda, reazione necessaria alla crisi dell'Unione provocata tanto dalle vicende che si sono succedute a partire dal 2007 quanto dalla miopia di quei governi e leader politici europei che hanno mostrato una comprensione del tutto inadeguata delle ragioni storiche dell'integrazione europea<sup>10</sup>. Già nel saggio di Michele Ruta (*Perché fallisce Lisbona*) contenuto nel volume collettaneo curato da Jacques Ziller e da me erano, d'altra par-

<sup>5</sup> M. FERRERA, *European Social Policy: Towards Convergence?* In *Italia e Turchia. Nuovi contributi dal punto di vista comparato* (a cura di S. BERETTA), Milano, Giuffrè, 1997, pp. 1-13.

<sup>6</sup> F. TERRANOVA, *Il federalismo di Mario Albertini*, Milano, Giuffrè, 2003.

<sup>7</sup> Per "Il Politico" Mario Albertini scrisse nove saggi, fra i quali occorre ricordare, nel contesto odierno, la nota *Che cosa è il federalismo*, "Il Politico", dicembre 1956, pp. 580-597.

<sup>8</sup> S. BERETTA, J. ZILLER (a cura di), *Nei labirinti dell'Europa*, "Il Politico", n. 219, settembre-dicembre 2008.

<sup>9</sup> G. MONTANI (a cura di), *The European Union, Nationalism and Cosmopolitanism*, "Il Politico", n. 231, settembre-dicembre 2012.

<sup>10</sup> Sulla stessa linea di pensiero procede il volume collettaneo su *European Union and Supranational Political Economy* a cura di Riccardo Fiorentini e dello stesso Guido Montani (London and New York, Routledge, 2015).

te, ben sintetizzate le ragioni di fondo dell'allarme circa il futuro del processo d'integrazione. Michele Ruta concludeva infatti con queste parole il proprio saggio: "Se per compiere ulteriori progressi nell'integrazione politica in Europa è necessario il successo economico e... la crescita economica nell'Unione Europea dipende da una ulteriore integrazione politica, sono possibili due equilibri. Il primo è la trappola attuale, con politiche economiche nazionali, settori intermedi segmentati nazionalmente e crescita bassa; il secondo equilibrio è caratterizzato da una maggiore integrazione politica, dal completamento del mercato unico, da bassi livelli di normative anticoncorrenziali e una crescita economica elevata. I gruppi di pressione nazionali prosperano in un ambiente chiuso creato da politiche economiche nazionali. Fare ripartire il processo di integrazione politica e istituzionale in Europa è la via per limitare l'influenza di interessi costituiti e per riportare l'Europa su un cammino di riforma e di maggiore crescita economica"<sup>11</sup>.

Da allora le crisi che si sono succedute (e sovrapposte) hanno approfondito le divaricazioni interne all'Unione, dando loro rappresentanza politica, e quindi forza elettorale, in un contesto istituzionale che sembra muoversi nella direzione esattamente opposta a quella teorizzata e promossa da Albertini e dai suoi allievi e continuatori. Contemporaneamente, la consapevolezza delle difficoltà, e dei conseguenti pericoli di disintegrazione, ha di recente sollecitato riflessioni critiche a carico degli assetti esistenti, accompagnate tuttavia da proposte costruttive. Pochi esempi, a mero titolo esemplificativo e nell'ordine cronologico delle rispettive pubblicazioni. Nel suo *Disintegrazione. Come salvare l'Europa dall'Unione Europea* Jan Zielonka, intitolando *Motivi di speranza* il paragrafo conclusivo di un saggio tutt'altro che ottimista<sup>12</sup>, afferma: "I lettori si chiederan-

<sup>11</sup> M. RUTA, *Perché fallisce Lisbona* in S. BERETTA, J. ZILLER (a cura), *Nei labirinti dell'Europa*, cit., p. 132.

<sup>12</sup> J. ZIELONKA, *Disintegrazione. Come salvare l'Europa dall'Unione Europea*, Roma-Bari, Laterza, 2015 (trad. di *Is the EU doomed?*, Cambridge, Polity Press, 2014). Preoccupazioni analoghe a quelle di Zielonka ispirano la raccolta di saggi di É. BALIBAR dal titolo *Crisi e fine dell'Europa?*, Torino, Bollati Boringhieri, 2016 (trad. di *Europe: crise et fin?*, Lormont, Éditions Le Bord de l'eau, 2016): prendendo spunto in larga misura dalla crisi del debito greco, Balibar identifica due fattori fondamentali di crisi del progetto europeo, fattori identificabili nella "...crisi della zona della moneta unica, illustrata dall'annientamento del tentativo del governo greco di dare un colpo di freno allo strangolamento delle società e delle economie nazionali attraverso il debito" e dalla "...crisi dei rifugiati, che in realtà è la crisi delle migrazioni e del regime delle frontiere" (p. 319). Nella *Nota finale* del libro (pp. 317-329) Balibar fa un significativo riferimento alle analisi sviluppate da W. STRECK in *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, Feltrinelli, 2013

no come sia possibile che un progetto di enorme successo come quello dell'integrazione europea sia andato a catafascio...ho cercato di fornire alcune risposte a questi interrogativi, mettendo in evidenza il crescente scollamento tra i leader d'Europa e i loro elettorati, il conflitto tra paesi creditori e debitori e la cattiva gestione delle principali sfide politiche. Ma se esaminiamo quest'ultimo anno...[l'edizione inglese del saggio è del 2014, *n.d.r.*]... in una prospettiva storica più lunga, un'osservazione spicca fra tutte: l'Unione europea non è stata capace di adeguarsi ai drastici cambiamenti avvenuti nella sfera geopolitica, economica e delle comunicazioni. All'Europa non mancavano i fondi e le istituzioni. La maggior parte degli europei desiderava ancora cooperare in una forma o nell'altra. Quello che è mancato è un paradigma di integrazione praticabile. L'integrazione è stata delegata soprattutto agli Stati nazionali...ha continuato a evolversi in termini territoriali, anche se i mutamenti in corso nel contesto geopolitico, economico e delle comunicazioni tendevano soprattutto allo sconfinamento, cioè a rendere i confini territoriali più indistinti o persino a eliminarli"<sup>13</sup>. Sottolinea successivamente Zielonka che "Il modello di integrazione adottato prevedeva troppa gerarchia istituzionale e troppo pochi meccanismi di legittimazione. Al momento della crisi gli attori più potenti (nazionali ed economici) hanno utilizzato tale gerarchia per i loro

(trad. di *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Berlin, Suhrkamp Verlag, 2013), dove l'euro è qualificato "esperimento frivolo", in quanto realizzato "...nello spirito di un'ideologia politico-economica...[quella del programma neoliberista, *n.d.r.*]...tramutatasi in religione" (p. 202): nell'interpretazione di Balibar il titolo del saggio di Streeck "...vuole significare che il 'capitalismo democratico' (altro nome dell'Europa) ha preso in prestito quanto più ha potuto e da tutte le fonti possibili per ritardare l'esplosione delle contraddizioni del suo progetto. Ma il credito ormai si è esaurito e, come è giusto, tutti i debiti vengono reclamati contemporaneamente, a partire da quelli che hanno in mano gli stessi popoli, armati delle schede elettorali" (p. 318).

<sup>13</sup> J. ZIELONKA, *Disintegrazione. Come salvare l'Europa dall'Unione Europea*, cit. pp. 131-132. Nel *Prologo* al suo *Connettography. Le mappe del futuro ordine mondiale*, Roma, Fazi Editore, 2016 (trad. di *Connettography*, Parag Khanna, 2016) lo studioso indiano di geopolitica Parag Khanna sottolinea infatti che "La connettività ha sostituito la divisione come nuovo paradigma dell'organizzazione globale. La raffigurazione delle nostre infrastrutture ci dice molto di più del funzionamento del mondo che non le cartine politiche con i loro confini. La vera mappa del mondo non dovrebbe rappresentare soltanto gli Stati, ma anche le metropoli, le autostrade, le ferrovie, le pipeline, i cablaggi per Internet e gli altri simboli della nostra nascente civiltà di network globali...il decentramento è la più potente forza politica della nostra era. Ovunque gli imperi vanno in frantumi e l'autorità scivola via dalle capitali nazionali in direzione di province e città che ricercano autonomia...Ma il decentramento ha una controparte importante: l'aggregazione. Più piccole diventano le unità politiche, più si debbono fondere in larghe confederazioni al fine di condividere le risorse e sopravvivere".

scopi particolari, distruggendo così il mito della solidarietà europea... [ma]...La buona notizia è che i paradigmi si possono reinventare...Un nuovo paradigma di integrazione non può riguardare soltanto la rigidità o la flessibilità delle regole di bilancio, né può essere confinato ai problemi di leadership e strategia. Dobbiamo ripensare al modo in cui gli europei possono lavorare insieme *in diversi settori funzionali e nell'ambito di diversi assetti istituzionali* [corsivo non nel testo, n.d.r.]”<sup>14</sup>.

Non diversamente, Maurizio Ferrera, concludendo il proprio *Rotta di collisione. Euro contro welfare?*<sup>15</sup> sottolinea che, se comunque “Le nostre società resteranno liquide e individualizzate, le sfere pubbliche iper-mediatizzate, le elezioni ‘personalizzate’...[dal momento che]...dalla democrazia dell’audience non si torna indietro”, tuttavia “...ciò che interessa è che sopravvivano...soglie decenti di rappresentanza democratica. Quest’ultima presuppone almeno in parte la mediazione partitica, anche a livello UE...E se si disattiva il detonatore europeo, i partiti *mainstream* possono uscire dall’angolo. Ovviamente bisogna che s’impegnino in un’adeguata elaborazione progettuale e in cambiamenti organizzativi e mostrino intraprendenza politica. Se mettiamo insieme tutti questi elementi, la strada per un’Unione *più sociale e più politica*...[corsivo non nel testo, n.d.r.]...e adeguatamente ‘riconciliata’ resta sicuramente molto tortuosa, ma non appare sbarrata. La bicicletta Ue può uscire dalla palude e tornare sulla terraferma. Ma solo se i suoi leader si rimettono a ‘pedalare’ di nuovo, rapidamente e con lungimiranza”<sup>16</sup>.

Infine, richiamandosi esplicitamente al Manifesto di Ventotene, il cui “...spirito...è più che mai indispensabile per illuminare il percorso per arrivarci”, dove l’arrivo è costituito dalla costruzione “...di un’unione federale all’interno di un’Europa plurale...”, Sergio Fabbrini conclude il proprio saggio dal titolo *Sdoppiamento: una prospettiva nuova per l’Europa*<sup>17</sup> constatando realisticamente che “La realtà...ci obbliga a prendere atto che il parlamentarismo federale non si concilia con le caratteristiche sistemiche di un’unione di stati. Essa ci obbliga a prendere atto che l’unione intergovernativa

<sup>14</sup> J. ZIELONKA, *Disintegrazione. Come salvare l’Europa dall’Unione Europea*, cit., pp. 132-133.

<sup>15</sup> M. FERRERA, *Rotta di collisione. Euro contro welfare?* Roma-Bari, Laterza, 2016.

<sup>16</sup> M. FERRERA, *Rotta di collisione. Euro contro welfare?*, cit., pp. 170-171.

<sup>17</sup> S. FABBRINI, *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l’Europa*, Roma-Bari, Laterza, 2017.

non soddisfa i basilari criteri della legittimazione democratica. Essa ci obbliga a prendere atto che l'idea di un progetto di integrazione unitario è stata smentita dalle ripetute divisioni tra stati che hanno messo in ginocchio l'UE", e che quindi (e qui il ruolo dell'Italia come "il più piccolo dei grandi paesi, il più grande dei piccoli paesi" si fa strategico) "...occorre battere altre strade...[cioè]...la differenziazione fra l'area della moneta unica e l'area del mercato unico, dando ad esse due distinte identità legali e organizzative, pur collocandole all'interno di un comune *framework* regolativo". Si tratta cioè di "...definire la base costituzionale di un'unione federale necessariamente incompatibile con la centralizzazione orizzontale della decisione e la fusione verticale dei livelli di governo. L'unione federale richiede la separazione delle istituzioni e delle competenze, sia sul piano orizzontale che verticale. In un'unione federale, non solo gli esecutivi e i legislativi europei debbono essere tenuti distinti da quelli nazionali, ma le competenze del livello nazionale non debbono essere svuotate a favore del livello europeo. *Occorre comporre i livelli, non già fonderli. Abbiamo bisogno di un nuovo paradigma dell'integrazione, basato sulla chiara distinzione tra unione federale e stato federale. È la costruzione della prima, non del secondo, il nostro obiettivo ...* [corsivo non nel testo, *n.d.r.*]"<sup>18</sup>. Infatti l'Europa "...non è solo un'unione di cittadini, ma anche un'unione di stati, con le loro identità storiche, i loro apparati amministrativi, i loro legami identitari con le rispettive cittadinanze nazionali. Allo stesso tempo, però, quell'unione non potrà proseguire solamente sulla base della volontà dei governi degli stati membri...dovrà garantire un equilibrio dinamico tra interessi nazionali e interesse europeo"<sup>19</sup>.

Alle complesse "terapie" suggerite dai saggi citati numerose altre proposte possono naturalmente essere aggiunte. Quella ad esempio, di contenuto politico-istituzionale, dell'"Europa delle convergenze parallele" prefigurata da Armellini e Mombelli in un breve saggio che verrà presentato fra pochi giorni in questa Università<sup>20</sup>. E poi altre, solo apparentemente più tecniche: ad esempio quella dell'"euro

<sup>18</sup> S. FABBRINI, *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, cit., pp. 188 e 181-182.

<sup>19</sup> S. FABBRINI, *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, cit., p. 182.

<sup>20</sup> S. ARMELLINI, G. MOMBELLI, *Né centauro né chimera. Modesta proposta per un'Europa plurale*, Venezia, Marsilio, 2016.



flessibile” suggerita da Stiglitz<sup>21</sup> o quelle, sia ufficiali<sup>22</sup> sia di singoli studiosi<sup>23</sup> che riguardano il bilancio dell’Unione. Infine quelle ricordate da Guido Montani stesso nel saggio introduttivo del volume che oggi presentiamo. Da tale rassegna otterremo un (comunque parziale) panorama di diagnosi allarmate, di connessi timori se non addirittura di previsioni di una imminente decostruzione delle strutture stesse dell’Unione, ma anche di proposte per superarla, così da salvare lo straordinario patrimonio storico e ideale di quella “società europea” alla quale Alessandro Cavalli e Alberto Martinelli hanno dedicato un illuminante saggio<sup>24</sup>. Ma è proprio in questo contesto problematico che, forti del pensiero e dell’azione di Mario Albertini e di Altiero Spinelli, occorre continuare a meditare, per non perderli mai di vista, sui fini ultimi della costruzione europea, quasi coltivando (e praticando) quella che ne *La morte di Virgilio* di Hermann Broch<sup>25</sup> viene chiamata “L’estasi degli estremi confini”: nel nostro caso si tratta di non dimenticare mai, kantianamente e contro tutti gli scetticismi come si deve fare con le utopie razionali, l’obiettivo ultimo della pace perpetua e dell’“organizzazione” che ne istituisce i presupposti.

<sup>21</sup> J. E. STIGLITZ, *L'euro. Come una moneta comune minaccia il futuro dell'Europa*, Torino, Einaudi, 2017 (trad. di *The Euro. How a Common Currency Threatens the Future of Europe*, Joseph Stiglitz, 2016). Avviandosi alla conclusione di un ponderoso saggio Stiglitz ricorda (p. 331) che “I sistemi monetari vanno e vengono. Gli accordi monetari di Bretton Woods che hanno governato il mondo dopo il 1944 erano stati visti come la sostituzione del gold standard. Nel periodo successivo alla Seconda guerra mondiale, il sistema aveva dato l'impressione di funzionare, ma, alla fine, non è durato nemmeno tre decenni. Il momento di gloria dell'euro è stato addirittura più breve...anche nel breve periodo in cui aveva dato l'impressione di funzionare, già si stavano creando gli squilibri che alla fine avrebbero portato alla crisi dell'euro, la cui responsabilità è da ricondurre all'euro stesso e agli accordi economici che hanno portato alla sua istituzione. Questo libro ha dimostrato come la moneta comune possa e debba essere salvata, ma salvata in un modo utile a creare quella prosperità condivisa e quella solidarietà che erano state parte integrante della promessa dell'euro. L'euro era un mezzo per raggiungere un fine, non un fine in sé”.

<sup>22</sup> Cfr. il recente (dicembre 2016) documento su *Future financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources* presentato dal presidente Mario Monti per una riforma del bilancio dell’Unione.

<sup>23</sup> Cfr. ad esempio A. MAJOCCHI, *Un piano per l'Europa. Sviluppo sostenibile e occupazione*, Bologna, il Mulino, 2015.

<sup>24</sup> A. CAVALLI, A. MARTINELLI, *La società europea*, Bologna, il Mulino, 2015.

<sup>25</sup> H. BROCH, *La morte di Virgilio*, Milano, Feltrinelli, 1982 (con prefazione di Ladislao Mittner; trad. di *Der Tod des Virgil*, Zürich, Rhein Verlag AG, 1958).



## UNITÀ O SCOMPARSA. L'EUROPA IN BILICO, DI NUOVO

di Maurizio Ferrera

La prima parte del bel volume in lingua inglese curato da Guido Montani raccoglie alcuni degli scritti teorici più importanti di Mario Albertini in merito a nazionalismo e federalismo. Pensati e prodotti fra gli anni Cinquanta e Sessanta, questi scritti (e in particolare quelli su federalismo/federazione) spiccano per la loro chiarezza analitica e le lungimiranti intuizioni teoriche. Prima che un militante di punta del movimento federalista, Albertini era innanzitutto uno studioso, aveva bene in mente le diverse nature e logiche ispiratrici della sfera politica da un lato, e di quella scientifica dall'altro. All'interno di quest'ultima, era poi capace di separare fatti e valori, la riflessione normativa da quella empirico-descrittiva, riconoscendo la distintività delle varie prospettive disciplinari (diritto, scienza politica, storia, filosofia) e al tempo stesso riuscendo a intrecciarle virtuosamente.

In questa nota vorrei soffermarmi sul concetto albertiniano di *federazione* (e indirettamente federalismo). Nella sua elaborazione, Albertini parte proprio da un'esigenza di chiarezza: c'è confusione, egli dice, ci sono troppe accezioni del termine. Bisogna individuarne una che sia fondativa rispetto alle altre, che colga l'essenza della federazione come forma di organizzazione del potere politico. È da qui che bisogna partire, superando un diffuso pregiudizio culturale (stiamo parlando degli anni Cinquanta):

*“What happens in politics is often attributed to something more pleasant than power, on which politics depends. Power is seen as something so acrimonious and hard that many men prefer not to look at it, or to take an idealistic, rather than realistic view”* (p. 87).

Realismo, dunque: elaborare un concetto scevro da pregiudizi negativi o positivi, che “travestano o imbelliscano” il fatto politico della federazione come se fosse un sogno. Ed ecco il concetto. La federazione è un'associazione di stati con queste caratteristiche: l'associazione è dotata di un suo potere autonomo; gli stati membri mantengono

anch'essi alcuni poteri autonomi, che consentono loro in alcuni casi l'autodeterminazione:

*"The federation is an association of independent powers with independent powers"* (p. 89).

Il fatto politico della federazione è apparso nella storia umana quando il problema del potere, della sua stabilizzazione istituzionale entro un dato territorio, ha trovato soluzione nella forma organizzativa dell'associazione di stati. Il punto di svolta fu la nascita degli Stati Uniti d'America, quando appunto si trasformarono da Confederazione in Federazione, nel 1788, approvando una nuova costituzione.

Nella forma di associazione di stati, la statualità cambia natura: entro il medesimo territorio la pretesa di autorità politica "ultima" è avanzata contemporaneamente da due centri: il governo federale e i governi federati. Questo elemento può minacciare la stabilità e richiede un'accorta divisione funzionale del potere politico, definendo quale centro decide su quali questioni. Di più: questa divisione non può mai essere definitiva, in quanto in parte legata alle sfide che l'associazione nel suo complesso e i singoli stati membri si trovano a dover fronteggiare. Le federazioni sono forme politiche fragili, ove i conflitti orizzontali (come il conflitto di classe) si intersecano con conflitti verticali fra i livelli di governo. Non è un caso che le costituzioni autenticamente federali (quelle nate da associazioni dal basso, come gli USA e la Svizzera) abbiano subito nel tempo moltissimi ritocchi e alcune incisive modifiche. L'approccio realista spinge Albertini a criticare aspramente quelle teorie federaliste (ad esempio quelle di Carlo Cattaneo e della sua progenie intellettuale) che non tengono conto della connessione costitutiva tra federazione e potere: del fatto fondamentale che la federazione nasce sempre per effetto di una "*situation of power, a state situation*" (p. 89).

Qual è la situazione di potere, la congiuntura politica che tipicamente incoraggia stati sovrani a unirsi in associazione? Il rischio di aggressione esterna e/o il desiderio di preservare la propria autonomia rispetto a una concreta minaccia in termini di sicurezza e protezione. Nel caso americano il detonatore fu la guerra di indipendenza nei confronti di una potenza esterna; nel caso svizzero la minaccia di disgregazione per conflitti intestini. Il desiderio di sicurezza produce associazione. Quando la minaccia è superata, riaffiora il desiderio di autonomia da parte delle unità federate. Una sorta di pendolo, che per

funzionare bene ha bisogno di istituzioni “sagge”, “*capable of conveying to many generations a strong experience of diversity in unity, of freedom and peace*” (p. 97).

La situazione di potere che negli anni Cinquanta Albertini vedeva intorno a sé era chiaramente caratterizzata da minacce di sicurezza: lo strascico di una terribile guerra mondiale appena conclusa, l'emergenza della guerra fredda. La via d'uscita da questo quadro non poteva che essere l'associazione federativa. Una strada che richiedeva scelte concrete e responsabili, capaci di riflettere e costruire sull'esperienza storica accumulata: decisioni che secondo Albertini non arrivavano. Di qui il suo accorato, ma anche pessimistico appello:

*“[often] men have ....gone against the experience accumulated through the ages; and they continue to do so, with their governments, today, in this Europe that we all know is on the verge of unity or death, and whose fate will be a presage of the impending choice between chaos and order for the whole of humankind”* (p. 91).

Partendo dalle categorie e dalle intuizioni teoriche di Albertini, cosa possiamo dire del viaggio che l'Europa ha fatto dagli anni Cinquanta/Sessanta ad oggi e della sua situazione attuale? Come è noto, il processo di integrazione prese davvero avvio a fronte di minacce di sicurezza, per sventare il rischio di un nuovo conflitto fra le due potenze continentali, Germania e Francia, da un lato, e per fronteggiare il nuovo conflitto tra i blocchi, Est e Ovest, dall'altro. A dispetto delle idee e degli sforzi politici dei Padri Fondatori, le spinte verso l'associazione riuscirono a risolvere la prima minaccia, attraverso la creazione della CECA (Comunità europea del carbone e dell'acciaio), ma non la seconda, a causa del fallimento della CED (Comunità europea di difesa). L'associazione fra stati nacque dunque come Comunità *economica* europea, ed è stato il *doux commerce*, non il desiderio di unirsi per difendersi, a guidare la logica dell'integrazione. I traguardi raggiunti sono stati numerosi e notevoli in termini di prosperità. La sfida della sicurezza collettiva è stata risolta in altro modo, tramite l'ombrello americano. Dopo il crollo dell'impero sovietico, la Comunità ha potuto trasformarsi in Unione e incorporare al suo interno buona parte dell'ex URSS europea. Qualche passo è stato fatto anche sul piano dell'integrazione nei settori della sicurezza interna ed esterna. Ma la *finalité* è rimasta sbilanciata a favore degli obiettivi economici. L'Unione oggi esiste nel campo economico e monetario, non in

quello propriamente politico. La UE è molto più “federale” degli USA sul terreno della libertà di movimento o del mutuo riconoscimento fra normative: molto meno, però, sul terreno della difesa e della politica estera comune. Ed anche sul terreno del welfare e della solidarietà fra stati membri.

Relativamente innocuo fino agli anni Novanta, lo sbilanciamento verso la dimensione economica è diventato sempre più problematico sulla scia dell’Unione monetaria. Durante la crisi del debito e la successiva Grande Recessione, tale sbilanciamento si è addirittura inasprito. Come ci ha insegnato Albertini, le associazioni fra stati sono composti politici instabili e rischiano di naufragare in assenza di istituzioni sagge. Durante la crisi, i leader UE hanno indebolito gli elementi di saggezza dell’architettura istituzionale UE e accentuato gli elementi di non-saggezza: con il *Fiscal Compact*, quel 3% di deficit che Romano Prodi aveva, con coraggio e sincerità, definito un numero “stupido”, è diventato *Schwartzes Null*, zero assoluto, senza se e senza ma. La governance economica ri-disegnata a partire dal 2009 ha anche violato il sacro principio dell’eguaglianza fra stati (di fatto privilegiando, nelle regole decisionali che presiedono al Semestre europeo e alla procedura per deficit eccessivo, il potere degli stati membri più grandi e della Germania in particolare) e ha dilapidato, con la miope filosofia dei “compiti a casa”, quel fragile capitale di mutua solidarietà fra popoli e paesi laboriosamente costruito nel corso del tempo. Così il “potere indipendente dell’associazione” (i poteri di “Bruxelles”) viene vista oggi da molti cittadini come minaccia per i poteri indipendenti degli stati, come intrusione illegittima rispetto alle prerogative nazionali di autodeterminazione. L’Unione è in altre parole precipitata in una spirale centrifuga e disgregativa.

Quando si sono attivate, nel passato, simili spirali, nelle federazioni storiche sono scoppiati gli incendi delle guerre civili. Almeno questo ci sarà ora risparmiato: la Brexit è forse la prima secessione politica di grande portata che avviene senza alcuno spargimento di sangue. Il problema è capire se l’associazione sarà in grado di “tenere” rispetto alle spinte centrifughe di oggi, pacifiche ma sempre più acute, e di sopravvivere in quanto *polity*. Siamo di nuovo *on the verge between unity and death*. E, di nuovo, ciò che accadrà alla UE avrà rilievo per il resto del mondo e della umanità: per la storia universale, avrebbe detto Weber. Mario Albertini ha suggerito un’immagine ancor più calzante:

*“Turning points in history occur when the external process of renewal, the transition from non existence to existence –which always implies that something old has to be removed and replaced with something new – acquires such significance that the entire process of human emancipation stagnates until the impasse can be resolved. At times like these, history – alongside its incessant evolutionary complexity - presents a point of extreme simplicity, in which either the old or the new exists, and a definite no must therefore be given” (p. 25).*

Non vi è nulla di necessario, di deterministico in questi momenti di “estrema semplicità”, c’è solo la decisione politica. E, per usare un gioco di parole, l’elemento decisivo è l’etica della responsabilità: la capacità dei leader di pronunciare “il no definitivo” nella direzione giusta. Il momento non si è ancora chiuso, l’Europa è oggi di nuovo in bilico fra ordine e caos. Tratteniamo il respiro, sperando ovviamente che possa prevalere la prima opzione.

## **TRA TEORIA E IMPEGNO POLITICO**

**di Alessandro Cavalli**

La pubblicazione in lingua inglese di una raccolta di scritti di Mario Albertini è nello stesso tempo meritevole e tardiva. Il merito va senza dubbio a Guido Montani. A me sembra tuttavia abbastanza sorprendente che una persona che ha fatto del superamento delle frontiere tra le nazioni lo scopo della sua vita non si sia preoccupata essa stessa, in vita, di rendere disponibile il suo pensiero affinché potesse diffondersi al di là della cerchia angusta di coloro che usano abitualmente la lingua italiana. Ed è a mio avviso altrettanto sorprendente che i suoi eredi politico/intellettuali che hanno così degnamente curato l’edizione completa degli scritti non abbiano fino ad ora pensato ad una antologia in lingua inglese, la lingua che ormai da mezzo secolo si è affermata come la lingua franca d’Europa, destinata a restare tale anche dopo che il Regno Unito sarà uscito dall’Unione Europea. Non

Università di Pavia.

è questo un amichevole rimprovero, ma è un fatto intrigante che non so bene come spiegare.

È vero che la lingua veicolare degli incontri dei federalisti europei era prevalentemente il francese e che a un certo punto lo stesso Albertini decise di pubblicare la rivista da lui diretta ("Il Federalista") prima in francese e poi, almeno per alcuni anni, anche in inglese. Non era però difficile prevedere che con i successivi allargamenti dell'Europa comunitaria il francese avrebbe perso terreno.

E pensare che il federalismo europeo aveva avuto, tra le due guerre, originali sviluppi proprio nella cultura britannica, sia liberale sia progressista. Ed era stato lo stesso Albertini a suggerire ai suoi compagni di strada la lettura degli scritti di Lionel Robbins e di Lord Lothian.

È certo che questa omissione ha nuociuto al riconoscimento di Albertini nella comunità internazionale degli storici e degli scienziati sociali e politici. La prima edizione (se ben ricordo pubblicata da Giuffrè: la mia copia, prestata sicuramente a qualche collega, non è mai ritornata alla base!) del fondamentale libro sullo "stato nazionale" è del 1960. Nel mezzo secolo successivo la letteratura scientifica su nazione e nazionalismo è enormemente cresciuta, quantitativamente e qualitativamente, ma il libro di Mario, che aveva di gran lunga anticipato le riflessioni più originali, non compare quasi mai citato nelle note bibliografiche e ancor meno discusso. Lo stesso si può dire dei suoi studi sul processo di integrazione dell'Europa. Oggi disponiamo di intere biblioteche, di istituti di ricerca specializzati, la produzione scientifica e parascientifica sull'Europa e l'UE ha assunto proporzioni impressionanti, ma il contributo di Albertini è quasi sempre ignorato. È vero che per Mario il riconoscimento della comunità accademica contava fino a un certo punto, cioè, almeno apparentemente, pochissimo. Il suo scopo principale era convincere i "militanti", prepararli moralmente e intellettualmente ad agire politicamente in modo consapevole e determinato. La conoscenza al servizio della prassi politica. Quante volte l'abbiamo sentito ripetere la famosa frase di Marx (credo tratta dalle Tesi su Feuerbach) che i filosofi si sono limitati a interpretare il mondo, mentre bisogna conoscerlo per trasformarlo. Subito dopo i militanti venivano però i suoi studenti, nei confronti dei quali, weberianamente, si asteneva dal prendere posizioni ex cathedra, ma voleva aprire le loro menti, farli ragionare, sviluppare in loro la "passione" per il rigore. Solo in terza posizione venivano gli accademici e, tra questi, solo da quelli di cui nutriva stima intellettuale voleva essere riconosciuto; ricordo pochi nomi: Giulio Preti, Bruno Leoni e

Norberto Bobbio, più tardi Salvatore Veca e forse, ma non ne sono sicuro, Giovanni Sartori. Di tutti gli altri non gli importava un gran che: l'accademia, con le sue liturgie, non lo attirava per nulla.

Io mi auguro che questa edizione di alcuni suoi scritti in traduzione inglese possa dare inizio ad un riconoscimento tardivo del contributo di Mario Albertini anche nella comunità accademica internazionale. Riconoscimento vuol dire anche ripensamento critico alla luce delle trasformazioni che sono avvenute nei decenni successivi all'epoca in cui Albertini ha scritto e di cui ovviamente non aveva potuto tener conto. Propongo, senza argomentare come sarebbe necessario, un paio di interrogativi ai quali una riflessione critica sull'opera del nostro potrebbe cercare di trovare delle risposte.

Primo. Lo stato nazionale mostra una sorprendente capacità di superare in un modo o nell'altro (spesso insoddisfacente) le intemperie che attraversa, soprattutto per effetto dei processi di globalizzazione. Che lo stato nazionale sia in crisi e che la traiettoria sia inequivocabilmente di declino è fuori di dubbio. E, tuttavia, la sua capacità di resilienza è notevole. Prima di tutto perché gli stati nazionali europei, proprio per effetto del processo di integrazione che sono riusciti a mettere in moto, hanno fortemente rallentato il loro declino. Certo, il processo che hanno messo in moto è parziale e contraddittorio e gli stati nazionali non sono capaci di portarlo a termine (almeno per ora), ma sono riusciti a realizzarlo senza intaccare troppo palesemente, almeno formalmente, la loro sovranità. C'è una ragione: non è cioè bastato svelare la natura ideologica delle credenze che lo hanno sostenuto (cosa che Albertini ha fatto per primo e in modo esemplare) per intaccarne la legittimità. Questa non si fonda più sull'idea di nazione, sulla capacità di garantire sicurezza dai nemici esterni e nel contesto della politica estera e dei rapporti di potenza, non si fonda più neppure sul funzionamento dei meccanismi di rappresentanza democratica degli interessi, ma si fonda sulla capacità di garantire la sicurezza personale e delle famiglie attraverso quella straordinaria invenzione istituzionale europea che è il *welfare state*. È il *welfare* oggi la spina dorsale dello stato nazionale, coi suoi sistemi fiscali, educativi, sanitari, previdenziali. Secondo. Come avevano visto lucidamente i confinati di Ventotene e come ha in seguito indicato magistralmente anche Mario Albertini, solo una soluzione federale (stato, comunità, unione, sulla formula la discussione è ancora aperta) può rispondere alla sfida della crisi dello stato nazionale. Ma il compito è molto difficile, forse ancor più difficile di quanto lo stesso Albertini non sospettasse. Sicuramen-

te, le campagne popolari promosse dai federalisti e suggerite e ideate da Albertini hanno chiarito che non si può lasciare l'iniziativa solo ai governi nazionali, che è necessaria una spinta dal basso, una mobilitazione, ma che è maledettamente difficile condurre azioni veramente europee e spostare l'ago della lotta politica dal livello nazionale al livello europeo. Non sono, ovviamente, le uniche questioni aperte. Riflettendo sul pensiero di Mario Albertini possiamo però attrezzarci per affrontarle e, soprattutto, possiamo continuare a sperare di contribuire alla realizzazione delle mete che ci ha indicato. Grazie a Guido Montani che ha "montato" questo libro e grazie, lo dico personalmente, a Mario Albertini. Se non lo avessi incontrato in una fase cruciale della vita sono certo che questa avrebbe preso un altro corso.

### **RIFLESSIONI SU *NATIONALISM, FEDERALISM* *AND EUROPEAN INTEGRATION***

**di Alberto Martinelli**

La pubblicazione della raccolta di saggi di Mario Albertini *Nationalism, Federalism and European Integration* è un'opera meritoria di cui siamo grati a Guido Montani, che consente di far conoscere al pubblico anglofono il pensiero di uno dei grandi esponenti del federalismo europeo. Ho rivisitato di recente il contributo teorico di Albertini, rileggendo in particolare *Lo stato nazionale*, probabilmente la sua opera più compiuta, nell'ambito del mio lavoro sul nazionalismo populista contemporaneo (*Mal di nazione*) e ho potuto constatare quanto poco le sue idee anticipatrici siano conosciute e riconosciute dai maggiori studiosi contemporanei del nazionalismo, da Gellner a Breuilly, da Anderson a Hobsbawm a Ranger. Anche se Albertini è morto vent'anni fa e non ha quindi avuto il tempo di analizzare le profonde implicazioni della globalizzazione contemporanea e della crisi economico-finanziaria sullo stato nazionale e sul processo di integrazione europea, la sua critica dello stato nazionale, la sua appassionata analisi del processo di costruzione politica dell'Europa, il suo fervente federalismo continuano a rappresentare un punto di riferimento vivo e forte in quest'epoca

Università degli Studi di Milano, Istituto Lombardo Accademia di Scienze e Lettere.



di risorgenti nazionalismi. Questa raccolta di saggi è datata, ma non obsoleta, come mostra il curatore della raccolta Guido Montani, che interpreta i fenomeni recenti alla luce di alcuni aspetti chiave del pensiero di Albertini.

Con la sua analisi del nazionalismo come ideologia Albertini può essere considerato uno degli esponenti della prospettiva modernista che considera il nazionalismo un portato della modernità europea poi diffusosi in tutto il mondo e che si contrappone all'approccio perennialista/primordialista, che sostiene invece che le nazioni sono senza tempo e possono rinvenirsi in tutte le epoche storiche. Per Albertini il nazionalismo è in sintesi l'ideologia dello stato burocratico centralizzato; la lealtà a uno stato è la forma suprema di lealtà perché la coscienza nazionale è il riflesso ideologico di una situazione di potere. Per lui, come per Gellner, il nazionalismo esprime la necessaria congruenza tra unità politica e unità nazionale; e, come per Breuilly, la sua affermazione è stata favorita dallo sviluppo dell'economia industriale di mercato e dell'istruzione e comunicazione di massa. Particolarmente originale è la sua analisi dei rapporti tra il nazionalismo e le ideologie tradizionali della modernità, ovvero il liberalismo, la democrazia e il socialismo, in cui mostra come il primo abbia contaminato e modificato l'iniziale cosmopolitismo delle seconde e sostiene che il federalismo è il pensiero politico che consente a queste ideologie tradizionali di liberarsi delle mistificazioni derivanti dal loro rapporto acritico con il nazionalismo. Da ciò si deduce che, se il nazionalismo è l'ideologia dello stato burocratico centralizzato, per superare tale ideologia bisogna superare anche l'organizzazione politica che lo genera, ovvero lo stato nazionale sovrano, mediante la creazione di una unione federale. I limiti di tempo di questo intervento non mi consentono un'analisi approfondita delle tesi albertiniane: mi limiterò a tre rilievi critici.

Il primo riguarda la definizione della nazione come fatto ideologico, ovvero come ideologia dello stato burocratico centralizzato, che è una sintesi potente, ma problematica. L'identificazione di nazione e nazionalismo appare, infatti, limitativa, perché porta a sottovalutare la diversità dei processi di *nation-building* all'interno dei percorsi verso e attraverso la modernità e delle modernità multiple. Si può discutere se sia la nazione a creare la propria ideologia o se, al contrario, come sostiene Gellner, sia il nazionalismo a generare la nazione, poiché le nazioni possono emergere quando di presentano condizioni generali che fanno sì che culture alte, standardizzate, omogenee e sostenute dal centro pervadano non solo élites minoritarie ma intere popolazioni.

Ma è opportuno distinguere. Nazione, nazionalismo e stato nazionale sono concetti complementari: l'ideologia nazionalista favorisce il sentimento di appartenenza alla nazione come identità primaria e, per converso, la centralizzazione del potere in un'entità politica sovrana consente di perseguire il progetto politico dell'unificazione dello stato e della nazione. Il nazionalismo è insieme un'ideologia e un movimento politico mirante a esercitare il potere statale giustificandolo con una concezione della specificità, priorità e sovranità della nazione. Svolgendo compiti fondamentali di coordinamento, mobilitazione e legittimazione, il nazionalismo costituisce una delle risposte principali al problema delle società moderne di stabilire un'efficace connessione tra stato e società, riconciliare gli interessi pubblici dei cittadini con gli interessi privati degli individui. Ed è opportuno distinguere anche tra le diverse dimensioni del nazionalismo: la dimensione politico-civile fondata sui diritti e i doveri della cittadinanza, in cui la nazione è semplicemente l'insieme dei cittadini che partecipano alle istituzioni liberal-democratiche; la dimensione culturale in cui l'eredità simbolica, fornita dal linguaggio, dalla religione e da altri costumi e tradizioni, forma una comune identità nazionale e assicura il sostegno delle masse alle decisioni delle élites politiche; e la dimensione etnico-genealogica che è costruita intorno all'origine specifica di un popolo. Si ha l'impressione che Albertini spesso trascuri le diverse dimensioni e varianti perché tende ad assolutizzare il concetto di nazionalismo, che è considerato l'avversario da sconfiggere.

Il secondo rilievo critico riguarda la differente definizione del concetto di ideologia a seconda che venga applicato al nazionalismo o al federalismo. Albertini afferma che il nazionalismo è un pensiero deformato da pregiudizi e passioni politiche, che la coscienza nazionale è una coscienza ideologica e quindi, secondo l'antica terminologia hegeliano-marxista, implica l'auto-mistificazione, il considerare naturale o necessario, o universale, e in ogni caso assolutamente buono, ciò che è semplicemente storico e contingente. Ma quando Albertini si riferisce al federalismo o non lo definisce ideologia o utilizza il concetto non nel senso originario ma come 'pensiero politico attivo': il federalismo è la teoria di una energia sociale autonoma, indipendente e capace di sviluppare la sua propria lotta, ha la pace come valore fondante, la federazione come aspetto strutturale e si sviluppa in un determinato momento storico. E tuttavia va rilevato che in determinate circostanze storiche (ad esempio nella Gran Bretagna che resiste al nazismo trionfante in Europa) il nazionalismo può essere anche pensiero

politico attivo, mentre in altre circostanze il federalismo può essere un pensiero deformato da pregiudizi e passioni politiche.

L'ultima osservazione critica riguarda il nesso causale stabilito da Albertini tra economia e federalismo, ovvero la tesi che la progressiva espansione del mercato e dei rapporti economici (da regionali a nazionali a mondiali) favorisce gli assetti federali. Il nesso è storicamente verificabile, ma non se ne può dedurre che la liberalizzazione degli scambi nel mercato globale debba essere incompatibile con la persistenza di stati nazionali sovrani, perché tale tesi è falsificata dalla realtà contemporanea. È vero che la globalizzazione comporta un'erosione di sovranità e restringe la gamma di politiche economiche (in particolare fiscali) degli stati nazionali, ed è altrettanto vero che le grandi unioni federali sono più in grado di adattarsi alla globalizzazione e di governarne alcuni aspetti, ma non è dimostrato che la dimensione globale del mercato implichi necessariamente la fine dello stato nazionale e ancor meno l'avvento di quella federazione mondiale auspicata da Albertini che appare utopistica.

Al di là di questi rilievi critici va rilevato che il pensiero di Albertini rimane un punto di riferimento essenziale per tutti coloro che considerano la costruzione dell'Europa federale l'obiettivo politico fondamentale di questa fase storica e temono la ripresa dei nazionalismi, responsabili nel passato di tanti lutti e tragedie. Oggi il rischio più grave per il progetto europeo è rappresentato dal nazionalismo populista, che ha cambiato il panorama politico delle democrazie contemporanee. Dopo Brexit e l'elezione di Donald Trump a presidente degli Stati Uniti, il nazional-populismo sembrava in ascesa inarrestabile, ma la vittoria riportata da Emmanuel Macron al primo turno delle elezioni presidenziali francesi, che verrà assai probabilmente confermata domenica prossima, con un programma dichiaratamente e coerentemente europeista contro il nazional-populismo di Marine Le Pen, sta invertendo la tendenza. Come ho scritto recentemente (Rapporto Ispi, 2017), la crescita di leader, movimenti e partiti nazional-populisti è il sintomo di una crisi della rappresentanza democratica nell'Europa contemporanea, ma non ne costituisce la soluzione. Le istituzioni della governance europea costituiscono un comodo capro espiatorio per il nazional-populismo, che le considera sia poco legittime che poco efficaci. Le critiche rivolte alla democrazia rappresentativa e alla globalizzazione economica e culturale di approfondire le disuguaglianze sociali e di fomentare conflitti inter-culturali vanno prese sul serio, i partiti e i leader europeisti devono affrontare la sfida con tempestività e decisione, senza imitare i

programmi e le parole d'ordine del nazional-populismo, ma sostenendo un progetto radicalmente alternativo, mirante a riformare l'UE, in un'ottica di 'Europa a più velocità', attribuendo reali poteri di controllo democratico al Parlamento europeo, compiendo scelte pan-europee in tema di politica macroeconomica, sociale, fiscale, estera e di sicurezza, migratoria, ambientale, attuando ragionevoli compromessi tra competitività economica e coesione sociale, metodo sovranazionale e metodo intergovernativo, sviluppando un autentico discorso pubblico europeo; fermo restando che l'aspetto decisivo della preferibilità della soluzione comunitaria rispetto a quella nazionalistica è la motivazione originaria del progetto europeo: l'esigenza di porre definitivamente fine alla storia secolare delle 'guerre civili' europee.

### **ALBERTINI E IL PROBLEMA DELL'INIZIATIVA PER UN'EUROPA FEDERALE**

**di Jacques Ziller**

Occorre innanzitutto congratularsi con Guido Montani per la sua iniziativa, molto utile e tempestiva, di pubblicare una scelta di testi tradotti in inglese di quel grande studioso e militante europeo che è stato Mario Albertini. Essendo stato educato al diritto nonché alle scienze politiche in Francia, posso testimoniare del fatto che, purtroppo, il nome di Albertini non è noto in quel Paese – e nemmeno, mi pare, negli altri Paesi europei – a differenza di quello di Altiero Spinellicci, identificato come il principale promotore del federalismo europeo. Mi pare quindi molto utile rendere accessibile il pensiero di Albertini anche a un pubblico che non padroneggia la lingua italiana: e la scelta fatta da Montani è assolutamente idonea a tale scopo.

Essendo stato, come ho già detto, educato in Francia, allievo tra gli altri di Paul Reuter, componente della piccola squadra che intorno a Jean Monnet redasse la *Déclaration Schuman* del 9 maggio 1950, devo sottolineare quanto appaia strana e proporzionata, nella prospettiva di un militante francese dell'integrazione europea, la contrappo-

Università di Pavia.

sizione, ancora oggi sostenuta da taluni, fra il federalismo europeo e il funzionalismo di Monnet e dei padri fondatori dell'Unione europea. Invece, come anche Montani ha sottolineato nella sua nota introduttiva, Albertini ha sempre cercato le complementarità e i punti in comune tra federalismo e funzionalismo.

Dal momento che l'odierna presentazione degli scritti di Albertini si svolge il 3 maggio 2017, a oltre sei settimane dalle cerimonie per il sessantesimo anniversario dei Trattati di Roma, occorre innanzitutto precisare che, contrariamente a quanto spesso si è affermato, non si è trattato – in quell'occasione - del sessantesimo anniversario dell'Unione europea. Per me giurista infatti, così come per il cittadino europeo, la nascita dell'Unione in quanto successore delle Comunità europee risale al 23 luglio 1951, data dell'entrata in vigore del Trattato di Parigi che istituiva la Comunità europea del carbone e dell'acciaio; fu concepita, sempre a Parigi, il 18 aprile di quell'anno e preannunciata il 9 maggio 1950. Tali precisazioni non sono frutto dell'attitudine schizzinosa di un giurista, ma sono invece di grande rilevanza per uno dei temi trattati da Albertini, sul quale tornerò. Infatti, il primo passo compiuto per realizzare l'ambizione della dichiarazione Schuman che recitava “*cette proposition réalisera les premières assises concrètes d'une Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix*” fu per l'appunto la CECA. Questa fu seguita poco dopo dalle due iniziative franco-italiane per una Comunità europea di difesa, e per una Comunità europea *tout court*, il cui fallimento non può certo essere imputato ai padri fondatori delle Comunità, e innanzitutto a Monnet e ai suoi collaboratori. E non può nemmeno essere imputato ai governi degli Stati membri, poiché sono stati i parlamentari, cioè i rappresentanti eletti dal popolo, ad adottare in Francia un ordine del giorno con cui si rimandava *sine die* il voto sulla ratifica del trattato CED, come sono stati nello stesso periodo i parlamentari italiani a procrastinare la messa all'ordine del giorno del voto di ratifica di quel trattato al quale, invece, i parlamentari belgi, lussemburghesi, olandesi e tedeschi avevano già dato il “via libera”. Non è affatto chiaro se, di fronte a un voto favorevole del Parlamento italiano, l'atteggiamento dei parlamentari francesi sarebbe stato il medesimo.

Tra i saggi di Albertini raccolti da Montani mi ha particolarmente colpito quello intitolato *The Strategy for the Struggle for Europe*<sup>1</sup> pub-

<sup>1</sup> M. ALBERTINI, *The Strategy for the Struggle for Europe* in G. MONTANI (a cura), *Nationalism, Federalism and European Integration*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2017, pp. 189-206.

blicato in italiano con il titolo *La strategia della lotta per l'Europa*<sup>2</sup>. In questo saggio Albertini, tra l'altro, insiste molto, ai fini dell'iniziativa per la federazione europea, sulle opportunità offerte dalle crisi. Scrive infatti Albertini nella versione inglese “[i]t also needs to be pointed out that, in the event of a severe crisis on account of a lack of responsibility by governments, the crisis will not necessarily emerge at the same time in all countries”<sup>3</sup>. Questo è un punto troppo spesso dimenticato nei ultimi tempi. Ciò che viene vissuto come una crisi economica senza precedenti sin dagli anni Trenta del secolo scorso in Italia – per non parlare della Spagna, dell'Irlanda, della Grecia e del Portogallo – nonché nel Regno Unito e in Francia, non viene infatti vissuto come crisi in Germania, in Austria o nella maggior parte dei paesi nordici. Albertini scriveva nel 1966 e si riferiva alla possibile crisi che sarebbe potuta emergere a seguito della fine del periodo di transizione stabilito in dodici anni nel Trattato CEE. Aggiungeva Albertini: “[n]evertheless if, as is likely, the crisis strikes France or Germany first, and the federalist vanguard immediately and everywhere channels the crisis toward the European constituent assembly, it will be enough for the French and German government to ask the constituent to be summoned in order to avoid a disaster of their own country, for the crisis of power to be set off also in all the other countries and for them to line up in favour of the European alternative”<sup>4</sup>.

Se dedica riflessioni molto utili anche al giorno di oggi alle opportunità rappresentate da una crisi, Albertini non entra invece nei particolari per quanto concerne l'Assemblea costituente che sarebbe incaricata di “fare il salto” verso il federalismo europeo. Occorre rammentare a questo proposito il referendum di indirizzo tenuto il 18 giugno 1989 contemporaneamente alle elezioni europee<sup>5</sup>; ma questo accadde solo in Italia e non negli altri Stati membri. Un problema,

<sup>2</sup> In *Giornale del Censimento*, n. 1-2, 1966, ripubblicato in M. ALBERTINI, *Una rivoluzione pacifica. Dalle Nazioni all'Europa*, Bologna, il Mulino, 1999; pubblicato in francese in *Le Fédéraliste*, n. 2, 1966.

<sup>3</sup> M. ALBERTINI, *The Strategy for the Struggle for Europe* in G. MONTANI (a cura), *Nationalism, Federalism and European Integration*, cit., p. 199.

<sup>4</sup> M. ALBERTINI, *The Strategy for the Struggle for Europe* in G. MONTANI (a cura), *Nationalism, Federalism and European Integration*, cit., p. 199.

<sup>5</sup> Il testo del quesito era “Ritenete voi che si debba procedere alla trasformazione delle Comunità europee in una effettiva Unione, dotata di un Governo responsabile di fronte al Parlamento, affidando allo stesso Parlamento europeo il mandato di redigere un progetto di Costituzione europea da sottoporre direttamente alla ratifica degli organi competenti degli Stati membri della Comunità?” - L. Cost. 3 aprile 1989, n. 2 (1) “Indizione

questo, su cui (a mia conoscenza) né Albertini né altri promotori del federalismo europeo hanno scritto: si tratta, per l'appunto, del divario fra le opinioni pubbliche dei diversi Stati membri dell'Unione, in particolare dei fondatori. Eppure sia i dibattiti in occasione della mancata ratifica del trattato CED, sia quelli in occasione della ratifica dei Trattati di Roma hanno dimostrato che l'avanguardia federalista su cui puntava Albertini non godeva di un appoggio forte da parte dei parlamentari: e, a mio parere, non si trattava di una questione di opinione personale degli stessi parlamentari, quanto piuttosto del fatto che questi non pensavano di godere di un appoggio sufficiente dell'elettorato per una battaglia – quella per l'integrazione europea – che rischiava di impedire la loro rielezione.

Il nodo cruciale su cui mi sarebbe piaciuto poter dialogare con Albertini è, per l'appunto, quello della strategia – e della tattica – per convincere gli elettori della necessità di approfondire l'integrazione europea. Dò per scontato che gli argomenti razionali non bastano, soprattutto in periodi come quelli odierni, in cui la volatilità dell'elettorato è sempre maggiore<sup>6</sup>.

Occorre, a mio avviso, uno sforzo di ricerca che coinvolga sociologi, politologi e giuristi – soprattutto specialisti delle istituzioni sia in Diritto costituzionale comparato sia in Diritto dell'Unione europea – per comprendere meglio qual è l'impatto dei sistemi di scrutinio sulle preferenze in materia politica che favoriscono in un Paese l'emergere di una maggioranza cosiddetta “euroscettica”, e in un altro quello di una maggioranza favorevole a una integrazione più forte, naturalmente prescindendo dalla scarsa prevedibilità di referendum tenuti a livello nazionale o addirittura regionale.

Aggiungo una postilla. La presentazione degli scritti di Albertini è fatta quattro giorni prima del secondo turno dell'elezione presidenziale francese: il primo turno del 23 aprile è stato vinto da Emmanuel Macron dopo una campagna chiaramente a favore di una maggiore integrazione europea. Dai numeri emerge tuttavia che il totale dei elettori che hanno espresso al primo turno un voto “euroscettico” (cioè a favore dei candidati Dupont-Aignan, Le Pen e Mélenchon) ha supera-

di un referendum di indirizzo sul conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo che sarà eletto nel 1989”; Gazz. Uff. 6 aprile 1989, n. 80.

<sup>6</sup> Cfr. D. ENOCH, *The Masses and the Elites: Political Philosophy for the Age of Brexit, Trump & Netanyahu*, January 26, 2017, Hebrew University of Jerusalem Legal Research Paper No. 17-13. Disponibile in SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2906292>

to di gran lungo quello dei elettori di Macron, mentre non è del tutto chiaro se l'elettorato di Fillon fosse o meno a favore di una maggiore integrazione europea. Quello che emerge dalle elezioni presidenziali francesi è l'importanza non solo della *leadership* – se questa può essere identificata come parte dell'avanguardia di cui parlava Albertini – ma anche, per l'appunto, del sistema elettorale.

## DUE GRANDI MERITI DI ALBERTINI

di Giorgio Anselmi

Lasciando ad altri una valutazione critica dell'opera di Mario Albertini, mi sembra che si possano riconoscergli due grandi meriti. Il primo è l'aver individuato nel federalismo un'ideologia, non la semplice teoria dello Stato federale. L'affermazione non era e non è affatto scontata né – tantomeno – è accettata da tutti. Lo stesso Altiero Spinelli non ne fu affatto convinto, forse per un'avversione dettata dal suo rapporto con il comunismo, l'ideologia che aveva abbracciato negli anni giovanili “come si diventa prete” e da cui si era staccato in seguito a un duro confronto. Eppure, è proprio il federalismo come ideologia che ha finito per caratterizzare la scuola italiana e per differenziarla dalle altre correnti in seno all'Unione Europea dei Federalisti.

Albertini non ignorava sicuramente che il termine aveva assunto fin dalla nascita una connotazione negativa, sancita poi nel celebre testo di Karl Marx *L'ideologia tedesca*. Riteneva tuttavia – ed occorreva non poco coraggio a sostenerlo negli anni in cui la “crisi delle ideologie” divenne uno slogan alla moda – che non si potesse presentare il federalismo che come ideologia, e per tre buone ragioni. In primo luogo, è impossibile agire nella realtà storico-sociale senza la guida di un'ideologia ed il fatto che le ideologie siano spesso divenute una comoda copertura dei conflitti di potere nulla toglie alla loro necessità, che anzi viene in tal modo implicitamente riconosciuta e persino esaltata.

Presidente dell'Istituto di Studi Federalisti “Altiero Spinelli”.



In secondo luogo, vi era, nel tentativo marxista di qualificare tutte le altre ideologie come “falsa coscienza” e la propria invece come scienza rigorosa, una pretesa di assolutismo che in anni più recenti si è ritorta contro il marxismo stesso. Alludo naturalmente al trionfo del neoliberalismo, che si è presentato come un pensiero senza alternative e che anche per questo è stato correttamente definito “fondamentalismo del mercato” o “pensiero unico”. Mi sembra di poter dire che Albertini non è mai caduto nella trappola di considerare il federalismo come una ideologia o, per meglio dire, una filosofia totalizzante, capace di dirci da dove veniamo e dove andiamo. È invece un pensiero politico orientato all’azione, nato in un certo contesto per rispondere a nuove esigenze ed in grado di integrare le ideologie tradizionali (liberalismo, democrazia, socialismo) e di offrire una prospettiva anche alle nuove (terzomondismo, ambientalismo, ecc.).

Infine, se l’ideologia nazionale, che Albertini ha contribuito così bene a delineare, era stata in grado di conquistare prima l’Europa e poi il mondo intero, asservendo e snaturando le altre ideologie, ci si poteva contrapporre ad essa con una semplice teoria dello Stato federale, quasi che la lotta contro il nazionalismo, questo dio dei tempi moderni, fosse una semplice questione di *technicalities* costituzionali? Occorreva invece opporgli un’ideologia che si fondasse su una accurata analisi storico-sociale, che avesse nella kantiana pace perpetua il suo valore di riferimento e che vedesse nelle istituzioni dello Stato federale gli strumenti per incarnare quel valore nella realtà prima europea e poi mondiale. A ben vedere, si è trattato di un cambiamento di paradigma, al punto che si è potuto dire che prima di Albertini si era europeisti e quindi federalisti, mentre dopo di lui si era federalisti e dunque europeisti.

Questo ci conduce al secondo grande merito di Albertini: l’aver sempre legato il pensiero all’azione. Come l’ideologia nazionale è stata lo strumento attraverso cui Mazzini si è proposto di trasformare la nazione culturale in Stato territoriale, così il federalismo è stato per Albertini l’ideologia per realizzare l’unità politica dell’Europa ed in prospettiva del genere umano. Basta scorrere i nove ponderosi volumi dei suoi scritti per rendersi pienamente conto del carattere militante del suo pensiero. In essi, infatti, si trovano non solo saggi accademici e articoli, ma anche circolari, lettere, discorsi, appunti. Essi restano, dunque, la migliore testimonianza della mole di lavoro compiuta da quest’uomo nell’arco di cinquant’anni.

È unanimemente riconosciuto che Albertini si può considerare il secondo fondatore del Movimento Federalista Europeo dopo Spinelli. L'affermazione è senz'altro corretta, ma va meglio precisata, aggiungendo che egli è stato soprattutto un rifondatore più che un fondatore, nel senso che ha plasmato e trasformato così profondamente il Movimento da farlo diventare un soggetto in larga parte diverso da quello ereditato da Spinelli.

L'innovazione più importante è stata sicuramente quella di avere puntato, se si vuole usare la terminologia leninista, sul militante a metà tempo invece che sul rivoluzionario di professione. Nella visione di Albertini questa era la scelta per assicurare al Movimento l'autonomia politica, economica e organizzativa, rendendolo una struttura leggera, flessibile, decentrata sul territorio e fondata sulle sezioni. La crisi dei grandi partiti di massa coi loro pesanti e costosi apparati ha rivelato quanto sia stata chiaroveggente quella decisione presa vent'anni prima di quella crisi.

Essa rivela però anche la consapevolezza di un limite, che Albertini aveva ben presente. Il Movimento di Spinelli era al servizio di un leader o, per essere più espliciti, di un capo che, forte della propria storia personale e della propria autorevolezza, poteva rivolgersi direttamente alla classe politica italiana ed europea. Albertini si rendeva conto che la figura di Spinelli era irripetibile e per questo amava dire di non sentirsi un leader, ma un professore. In questa veste assunse ed esercitò fino alla fine quel ruolo pedagogico che gli ha permesso non solo di formare il nuovo gruppo dirigente del Movimento, ma anche di lasciare il segno in personalità che hanno avuto responsabilità di primo piano nella conduzione degli affari europei e nazionali. Si pensi, per non citare che due nomi, a Giorgio Napolitano e a Tommaso Padoa-Schioppa.

Nella sua autobiografia Spinelli scrisse che, se il processo di unificazione europea sarà portato a compimento, nessuno potrà ignorare il suo ruolo. Episodi anche recenti, come la visita di Hollande, Merkel e Renzi alla sua tomba nell'agosto del 2016, sembrano confermare quella previsione. Albertini è molto meno noto, e per questo è ancora più meritoria l'iniziativa di avere raccolto in volume la traduzione inglese di alcuni dei suoi principali saggi, in modo da fare conoscere ad un pubblico più vasto i suoi contributi di studioso e di uomo d'azione.

## IDEOLOGIA E COSMOPOLITISMO

di Guido Montani

In questo intervento conclusivo vorrei chiarire alcuni problemi discussi dagli oratori nel corso della presentazione della raccolta di scritti di Mario Albertini.

In primo luogo, mi ha fatto piacere l'affermazione di Alessandro Cavalli sull'importanza della pubblicazione in inglese dei saggi di Albertini, che egli considera molto utile allo scopo di far conoscere il suo pensiero anche al di fuori dell'Italia. È questo lo scopo principale che mi ero proposto. Tuttavia, non considero 'tardiva' la pubblicazione, ma tempestiva, come dirò tra poco. Fra l'altro, segnalo che il Mulino ha pubblicato, grazie a un impegnativo lavoro di Nicoletta Mosconi, tutti gli scritti di Albertini in nove volumi. Per quanto mi riguarda, la motivazione principale del mio lavoro è consistita nell'indignazione causata dalla constatazione che nel dibattito intenso sulla crisi economica europea e sulle insufficienti risposte messe in campo dai governi europei, molti commentatori abbiano più volte richiamato la necessità di riprendere il cammino verso un'Unione federale tracciato da Altiero Spinelli, sin dagli anni della Resistenza al nazi-fascismo, ma non abbiano mai ricordato il contributo intellettuale e politico di Mario Albertini. L'oblio del pensiero di Albertini corrisponde anche a un mancato riconoscimento dell'azione del Movimento Federalista Europeo, la cui mobilitazione di cittadini per la creazione di una federazione europea continua instancabilmente. L'azione tenace del MFE è stata possibile proprio grazie a Mario Albertini, che ha posto su solide basi organizzative e culturali un movimento di cittadini che non avrebbero trovato altrimenti la possibilità di far sentire la propria voce. Il federalismo organizzato, in Europa e non solo in Italia, è una realtà politico-culturale quasi del tutto ignorata dai mezzi di informazione di massa. Forse questo è il prezzo che devono pagare i veri innovatori: chi propone idee che possono mutare radicalmente il modo in cui è oggi organizzata la lotta politica – vale a dire la conquista del potere di governare uno stato nazionale sovrano, il feticcio ideologico del nostro tempo, come lo definisce Albertini – e mostra che un'alternativa europea è necessaria e possibile.

Università di Pavia.

La seconda osservazione riguarda il rapporto tra pensiero federalista e ideologia, una questione acutamente messa in rilievo da Alberto Martinelli. A mio avviso, i dubbi maggiori – se si considera il federalismo un’ideologia politica, come propone Albertini – provengono dal sospetto giustificato che si nutre verso il pensiero totalizzante. Non vi è dubbio che il pensiero ideologico, tutto il pensiero ideologico – il liberalismo, la democrazia, il socialismo, il comunismo e naturalmente il nazionalismo – abbia un aspetto totalizzante, più o meno accentuato. Questo fatto mi sembra inevitabile. Le ideologie sono il principale veicolo della lotta politica. Chi fa politica professa sempre un’ideologia e chi lo nega solitamente accetta inconsciamente qualche ideologia poco contestata, come avviene quando non si dubita del fatto che il nazionalismo sia un comportamento politico naturale, che gli individui hanno in dote alla nascita, perché la natura, o qualche divinità, ha diviso il mondo in popoli nazionali, dimenticando che vi sono state epoche nel passato in cui queste divisioni non esistevano. Chi si impegna in politica, e si batte contro avversari che la pensano diversamente, pone i propri valori e ideali al primo posto, in una situazione storica confusa e contraddittoria. Tuttavia, la dimensione totalizzante si stempera nella realtà, a seconda delle modalità con le quali viene condotta la lotta politica. Vi sono casi in cui si persegue la vittoria politica con mezzi violenti. Questo è stato il caso della conquista bolscevica del potere nella Russia zarista, del fascismo in Italia e del nazismo (sebbene con una copertura formalmente democratica) in Germania. Nei regimi democratici, al contrario, la conquista del potere avviene mediante il processo elettorale e i partiti sono costretti a usare metodi non-violenti, in sostanza mediante i mezzi della convinzione e del consenso, rinunciando in tal modo all’aspetto totalizzante della loro ideologia. Ad esempio, all’interno del movimento marxista, nell’Ottocento e agli inizi del Novecento, la violenza è stata rifiutata dai nascenti partiti socialdemocratici.

Se teniamo in considerazione questi aspetti del modo di fare politica possiamo comprendere meglio il significato del federalismo come ideologia. I federalisti considerano come loro nemico il nazionalismo e si battono per superare il suo aspetto organizzativo, lo stato nazionale, che alimenta la cultura dell’esclusione, dell’odio, dello straniero e della violenza: in ultima istanza, la lotta armata per garantire l’indipendenza e la sicurezza nazionale. Tuttavia, i federalisti riconoscono anche che il nazionalismo ha avuto nel passato un ruolo progressivo, grazie alle grandi rivoluzioni politiche del secolo XVIII, poiché la cre-

azione dello stato nazionale è stata un veicolo cruciale per consentire a tutto il popolo – i sudditi nell'*ancien régime* – di diventare cittadini, con diritti garantiti da una costituzione democratica. Così è stato concepito il nazionalismo da Giuseppe Mazzini in Italia e da Friedrich List in Germania. Differente è il nazionalismo che ha portato i popoli europei sui campi di battaglia nella Prima e nella Seconda guerra mondiale, quando ha giustificato la politica di potenza, di conquista e di sterminio. È questo il nazionalismo che i federalisti combattono. I valori della libertà e dell'eguaglianza politica e sociale sono traditi dalle ideologie tradizionali, nella misura in cui accettano di mettere gli interessi della nazione al disopra di quelli dell'umanità. In sostanza, il federalismo deve essere considerato come complementare, e non alternativo, alle ideologie tradizionali. Nelle *Tesi di fondazione* del MFE, scritte da Spinelli in vista della riunione di Milano del 1943, si legge: 'Indipendenza nazionale, libertà e socialismo saranno cose vitali e benefiche solo se avranno come premessa – e non semplicemente come conseguenza – la federazione, vale a dire un ordinamento politico che garantisca la pace e la giustizia internazionali'. In questa semplice considerazione sono contenute le ragioni di vita del MFE e il suo modo di fare politica. Noi lottiamo per affermare il valore cosmopolitico degli ideali professati dai partiti tradizionali e lo facciamo in modo nuovo – ecco il nuovo modo di fare politica – mediante una lotta politica fondata sul dialogo, sulla convinzione e sulla mobilitazione popolare nel quadro europeo, grazie a un'organizzazione europea, l'UEF. I federalisti rifiutano la violenza come mezzo della lotta per l'unità politica dell'Europa. Il prezzo di questo impegno sovranazionale è la rinuncia alla conquista del potere nazionale, che non ci interessa, sino a che la sovranità nazionale sarà uno strumento per mantenere divisa l'Europa e il mondo.

Infine, vorrei sottolineare un aspetto del pensiero di Albertini che nessuno degli oratori ha affrontato esplicitamente, vale a dire il rapporto tra il pensiero politico di Kant e il federalismo moderno. Si tratta della relazione tra federalismo e cosmopolitismo di cui abbiamo in parte discusso a proposito di ideologia. È sulla base di questa concezione innovativa del federalismo che Mario Albertini ha potuto scrivere, nel 1984, una diagnosi della situazione politica mondiale che sembra descrivere nei dettagli il disordine internazionale manifestatosi dopo la fine della guerra fredda, con la rinascita del nazionalismo, e i suoi corollari di odio, massacri e orrori. Ecco un passo che vale la pena di citare estesamente: "Si pensa ancora allo stato con le concezioni del tempo nel

quale era impensabile e imprevedibile che l'umanità sarebbe diventata – anche se solo in senso negativo e solo per il male – del tutto padrona di sé stessa, cioè capace di autodistruggersi. Così non si riconosce la spaventosa degenerazione degli stati, che si stanno trasformando da organizzazioni per la difesa della vita in organizzazioni che creano deliberatamente (stati egemoni) o subiscono passivamente (stati satelliti e neutrali), il rischio della estinzione del genere umano”. Nella mia introduzione agli scritti di Albertini ho cercato di mostrare l'attualità della sua analisi del nazionalismo come ideologia dello stato burocratico accentrato e perché la crisi dell'ordine internazionale, provocata dalla fine della guerra fredda, apra una nuova fase di competizione tra grandi potenze pericolosissima, nonostante il processo di globalizzazione in corso. Non c'è qui naturalmente il tempo per entrare nei dettagli. Mi limito a segnalare la contraddizione stridente tra l'organizzazione dell'umanità in stati nazionali sovrani e il problema ambientale, vale a dire, da un lato, il cambiamento climatico e, dall'altro, la distruzione della biodiversità. Il problema del cambiamento climatico, che il Presidente degli USA Trump pericolosamente rifiuta di prendere in considerazione, sta già producendo effetti devastanti. E purtroppo l'opinione pubblica non reagisce perché non vi sono leader mondiali che si impegnano con sufficiente energia. Si consideri che, secondo previsioni scientifiche accurate, se il trend non verrà arrestato nei prossimi anni, il Polo Artico si scioglierà interamente entro il 2040, sconvolgendo sia le correnti marine e le direzioni dei venti, con conseguenze catastrofiche su molte specie animali, sulla vegetazione e sul clima di tutti i continenti, aumentando la temperatura oltre i limiti considerati oggi prudenziali. Per quanto riguarda la biodiversità, un problema sottovalutato nel dibattito sulla crisi ambientale, gli scienziati parlano ormai di una 'sesta estinzione' in corso, interamente provocata dal modo con cui abbiamo organizzato l'economia e dall'accanimento con cui alcune popolazioni portano all'estinzione molte specie di animali e di vegetali. In sostanza, stiamo rendendo inabitabile la biosfera, ignorando l'evidenza che l'umanità è parte integrante di una fragile natura, che non possiamo distruggere senza compromettere le basi stesse della nostra vita. Noi non siamo dei e non abbiamo creato il mondo, ma lo stiamo distruggendo rifiutando di affidare poteri di governo dell'ambiente a istituzioni sovranazionali mondiali. Gli stati, nati come strumento per la difesa della vita, stanno ora diventando una prigione a cielo aperto, un cielo saturo di veleni: 'il sonno della ragione – ammonisce Albertini – provoca la stupida sottomissione a un destino di morte'.

## **LIBIA: IMMIGRATI ED EMIGRATI**

**di Carla Ge Rondi e Simone Gerzeli**

### *Premessa. Definizioni e fonti*

Il saggio porta l'attenzione sulla Libia come paese di immigrazione e di emigrazione. La scelta di prendere in considerazione tale Paese, occorre sottolineare, nasce dalla constatazione che esso è fra quelli che meno hanno attirato l'attenzione degli studiosi di migrazioni nel bacino mediterraneo, anche per la difficoltà di stimare per un'area così problematica un fenomeno che per natura è così statisticamente sfuggente come quello migratorio. Pur consapevoli delle difficoltà di procedere a stime attendibili, nelle pagine seguenti si cercherà di delineare un quadro che si possa ritenere verosimile.

Prima di proporre informazioni quantitative su quale possa essere l'ammontare degli immigrati in Libia e degli emigrati dalla Libia occorre premettere che in questa sede si farà riferimento esclusivamente a fonti ufficiali, riconosciute a livello internazionale. Non si prenderanno quindi in considerazione stime elaborate da privati studiosi pur scientificamente accreditati. Il motivo che giustifica la scelta è squisitamente di ordine metodologico: per poter effettuare confronti nel tempo e nello spazio occorre, infatti, condividere un linguaggio comune e comuni criteri di rilevazione e di stima i quali dipendono dal tipo di analisi che si intende effettuare, ossia se si intende analizzare dati di flusso oppure di stock. Più precisamente, mentre "immigrazione" denota un processo che si manifesta nel corso di un intervallo di tempo e che, quindi si configura come un

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Pavia. Il lavoro è il risultato di riflessioni condivise. Tuttavia il primo paragrafo è stato scritto da Simone Gerzeli e il secondo da Carla Ge Rondi.

flusso, “immigrato” denota un ammontare ad una determinata data e, quindi, è un dato di stock.

Lo stock di migranti rappresenta dunque l’ammontare di coloro che, in un passato più o meno recente, hanno cambiato il paese in cui vivono. Pertanto esso è il risultato cumulativo dei flussi immigratori che negli anni precedenti hanno interessato un paese, ma anche il risultato, soprattutto quando il criterio per definire il migrante fosse quello della cittadinanza, della natalità e della mortalità che ha interessato la popolazione immigrata.

Poiché il nostro interesse verte sulla stima degli stock di immigrati e poiché la definizione di tale stock differisce da un sistema statistico ad un altro, ossia tra le diverse fonti<sup>1</sup>, per i motivi sopra precisati si utilizzerà la definizione adottata nel sistema statistico internazionale, ossia quella dell’ONU, a cui più di consueto si fa riferimento. L’ONU definisce l’*International migrant stock* in questi termini: “*international migrants have been equated with the foreign-born population whenever this information is available, which is the case in most countries or areas. In most countries lacking data on place of birth, information on the country of citizenship of those enumerated was available, and was used as the basis for the identification of international migrants, thus effectively equating, in these cases, international migrants with foreign citizens*”<sup>2</sup>.

Della definizione ONU si deve necessariamente sottolineare che *migrant* è considerato, a seconda del Paese considerato, o chi è nato in un paese diverso rispetto a quello in cui si trova, o chi non ha la cittadinanza del paese in cui vive. Tale duplice e ambigua definizione non può non influire pertanto sulle statistiche del fenomeno a livello internazionale, producendo stime che possono essere discordanti. Anche l’entità di tale discordanza è impossibile da apprezzare. Il paese di nascita, come criterio per definire prioritariamente lo stock di immigrati,

<sup>1</sup> Si veda, per esempio: C. GE RONDÌ, *I numeri degli immigrati*, di prossima pubblicazione nei Rendiconti dell’Istituto Lombardo Accademia di Scienze e Lettere, classe di Lettere e Scienze Morali e Storiche, vol. 150 (2016). Si veda anche L. DE PASCALE, *I flussi migratori nel Mediterraneo e in Europa: analisi metodologica delle fonti statistiche ufficiali internazionali*, Napoli, Quaderno ISSM-CNR, n. 152, 2010.

<sup>2</sup> <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/docs/MigrationStockDocumentation2015.pdf>

Certamente sarebbe molto utile poter accedere a dati prodotti dal sistema statistico libico ma è impresa che al momento è comprensibilmente impossibile. Dal sito dell’ONU è possibile accedere ai siti web di 50 National Statistical Offices ([http://unstats.un.org/unsd/methods/inter-natlinks/sd\\_natstat.asp](http://unstats.un.org/unsd/methods/inter-natlinks/sd_natstat.asp)) tra i quali non c’è quello libico.



ha il vantaggio di essere unico e di non variare nel tempo, tuttavia il suo utilizzo va considerato con alcune cautele. Da un lato, infatti, tra le persone nate all'estero identificate come immigrate risultano anche i cittadini nazionali nati all'estero, dall'altro lato si esclude dal gruppo degli immigrati i discendenti di immigrati nati sul territorio nazionale che conservano la cittadinanza dei genitori e che costituiscono la cosiddetta "seconda generazione"<sup>3</sup>.

Al fine di identificare lo stock di immigrati l'ONU<sup>4</sup> utilizza per 188 paesi su 232 il criterio della nascita (*foreign-born*) e nei restanti 44 il criterio della cittadinanza (*foreign citizens*). L'Africa è il continente per il quale viene più frequentemente utilizzato il secondo criterio (circa un terzo dei paesi).

La fonte dei dati del presente lavoro fa riferimento a quelli resi disponibili dall'ONU e consultabili in rete<sup>5</sup>. Per ciascun paese viene fornita la stima dello stock di immigrati internazionali secondo il paese di origine e di destinazione, per intervalli quinquennali a partire dal 1990 fino al 2015 con l'indicazione se i dati utilizzati per produrre tali stime si riferiscono alla "*foreign-born population (B) or to foreign citizens (C)*". Tali stime, anche se possono essere affette da un diverso margine di errore a seconda del paese considerato, prospettano una certa affidabilità per i singoli paesi, in quanto fornite per diversi momenti temporali dalla stessa organizzazione, secondo i medesimi criteri di rilevazione; gli eventuali errori sistematici consentono in ogni caso di evidenziare la tendenza della stima considerata.

## 1. *Immigrati da altri paesi in Libia e emigrati libici nel mondo*

La Libia ha visto aumentare la popolazione dal 1990 al 2015 di quasi il 50 per cento passando da 4,4 a 6,3 milioni abitanti con una progressiva diminuzione del tasso di incremento annuo negli anni più recenti. L'aumento della popolazione è imputabile esclusivamente all'incremento naturale poiché il tasso migratorio medio annuo è stato

<sup>3</sup> E. BISOGNO, *Quali dati ufficiali sull'immigrazione straniera in Italia: molte sfide, alcune priorità*, consultabile in <http://www.istat.it/it/files/2011/02/bisogno.pdf>

<sup>4</sup> UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS/POPULATION DIVISION, *International Migration Report 2015* (<http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/index.shtml>).

<sup>5</sup> <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml>.

prossimo allo zero (+0,3 per mille) nel quinquennio 1985-90 e circa e del -7,7 per mille nel quinquennio più recente (2010-15).

La Libia si conferma come un paese con una forte presenza di immigrati internazionali. Lo stock di immigrati è costantemente aumentato nell'arco dei venticinque anni considerati, passando da 457 mila nel 1990 a 771 mila nel 2015: la quota di immigrati sul totale della popolazione è rimasta costante intorno ad un valore di poco superiore al 10 per cento per poi superare il 12 per cento negli anni più recenti. La crescita dello stock degli immigrati ha avuto un rallentamento intorno al 2010-2011 in concomitanza di una forte instabilità politica, caratterizzata da una insurrezione popolare poi sfociata in un conflitto civile al termine del quale Gheddafi, alla guida del paese dal 1969, nel mese di ottobre del 2011 fu catturato e poi ucciso.

Per comprendere meglio il fenomeno è opportuno analizzare l'ammontare di immigrati in base al paese di origine, ricordando che la disponibilità dei dati ONU per la Libia si basa sul criterio della cittadinanza. Pertanto, come ricordato precedentemente, lo stock di immigrati dipende oltre che dai flussi anche dalla natalità e mortalità degli immigrati. Dalla Tabella 1 si evince che la Libia rappresenta un paese che nell'arco di tempo considerato offriva opportunità economiche per gli immigrati che provengono dal sud del mondo, ed in particolare dalla stessa area geografica. Infatti, presenta il reddito annuo pro-capite tra i più alti del continente africano, grazie anche allo sfruttamento del petrolio che ha favorito lo sviluppo del paese, attraendo immigrati per sopperire alla scarsità di manodopera.

L'ammontare più consistente di immigrati ha come paese di origine la Palestina: nel 2015 erano 286 mila con una quota sul totale pari al 37 per cento e un aumento rispetto al 1990 dell'88 per cento.

La comunità somala è la seconda per numerosità. La presenza di cittadini somali in Libia ha avuto un aumento cospicuo di circa 27 volte dal 1990 al 2015 passando da quasi 4 mila unità a più di 104 mila. In proposito è quasi superfluo ricordare la Somalia è uno degli stati più poveri e più violenti del mondo, in cui si è scatenata a partire dal 1991 una guerra civile durata più di vent'anni origine di massicci esodi di popolazione.

Gli immigrati provenienti dall'Iraq rappresentano il 9 per cento dello stock di immigrati in Libia. L'ammontare dei cittadini iracheni è il terzo per consistenza e come per la Somalia l'aumento, nel periodo considerato, è stato rilevantissimo, pari a 18 volte. Anche in questo caso gli immigrati provengono da un paese caratterizzato da una forte instabilità politica e dilaniato da annosi conflitti.

Tabella 1 - *Stock di immigrati in Libia per i principali paesi di origine*

Posizione	Paese di origine	1990	1995	2000	2005	2010	2015
1	Palestina	152.266	179.924	210.540	231.990	253.786	286.136
2	Somalia	3.917	40.088	76.918	84.755	92.720	104.539
3	Iraq	3.879	26.910	50.384	55.518	60.735	68.477
4	Arabia Saudita	12.976	19.379	26.101	28.761	31.464	35.474
5	Siria	15.014	17.576	20.428	22.509	24.624	27.762
6	Yemen	10.956	13.236	15.734	17.335	18.963	21.380
7	Egitto	8.384	11.822	15.455	17.029	18.630	21.004
8	Giordania	9.668	12.240	15.015	16.545	18.101	20.408
9	Sudan	38.599	24.407	10.616	11.697	12.797	14.428
10	Indonesia	4.228	6.863	9.612	10.591	11.587	13.064
19	Italia	13.295	9.034	4.923	5.424	5.934	6.690
21	Marocco	1.505	2.534	3.605	3.972	4.346	4.899
25	Algeria	1.551	2.079	2.642	2.910	3.184	3.589
26	Tunisia	1.414	1.826	2.270	2.501	2.736	3.084
	<i>Totale immigrati in Libia</i>	<i>457.075</i>	<i>508.041</i>	<i>567.436</i>	<i>625.212</i>	<i>683.998</i>	<i>771.146</i>
	<i>Totale popolazione Libia</i>	<i>4.398.000</i>	<i>4.878.000</i>	<i>5.337.000</i>	<i>5.802.000</i>	<i>6.266.000</i>	<i>6.278.000</i>

Fonte: UNITED NATIONS, DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS (2015). *Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin* (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2015).

Il Sudan è l'unico tra i primi dieci Paesi per consistenza di immigrati in Libia, che ha visto diminuire considerevolmente l'ammontare di immigrati: la riduzione dal 1990 al 2015 è stata del 70 per cento. La presenza di cittadini italiani in Libia si è più che dimezzata, ma di tale comunità si tratterà meglio più avanti.

Passando ora alla stima dello stock di emigrati libici nel mondo, occorre ricordare che nella maggior parte dei paesi di destinazione viene utilizzato il criterio del luogo nascita (ossia sono considerati immigrati libici coloro che sono nati in Libia).

Lo stock di emigrati è quasi raddoppiato nel periodo considerato rimanendo stabile intorno alle 75 mila unità fino al 2000, raggiungendo poi le 141 mila unità nel 2015. I paesi di destinazione sono principalmente quelli sviluppati del Nord del mondo: considerando solo

i più importanti dieci paesi di destinazione solo tre appartengono al continente africano. La quota dello stock di emigrati con destinazione i paesi più sviluppati è salita dal 35 per cento degli anni Novanta al 63 per cento del primo decennio del terzo millennio (Tabella 2).

Limitando dunque l'analisi ai primi dieci paesi per consistenza dello stock di emigrati libici, è possibile evidenziare alcune tendenze.

I paesi che attraggono la quota maggiore di emigrati libici sono Israele con una percentuale del 25 per cento nel periodo 1990-2000 e l'Italia nel periodo 2005-2015 con una percentuale che raggiunge nel 2010 il 27,7 per cento del totale dello stock di emigrati libici.

Il Canada, la Tunisia e l'Italia sono i paesi in cui lo stock di libici ha subito il maggior incremento: l'ammontare è più che decuplicato per il Canada e più che settuplicato per la Tunisia. Da notare che dal 1990 al 2015 lo stock di soggetti nati in Libia che vivono in Italia è sestuplicato ed è considerevolmente aumentato dopo il 2000. Israele e Costa d'Avorio sono quelli che, invece, presentano un decremento di tale stock pari al 10 per cento per Israele e al 32 per cento per la Costa d'Avorio.

Tabella 2 - *Stock di emigrati dalla Libia per i principali paesi di destinazione*

Posizione	Paesi di destinazione	Criterio	1990	1995	2000	2005	2010	2015
1	Italia	B	5.450	4.411	3.371	19.794	36.216	36.222
2	UK e Irlanda del Nord	B	6.468	7.588	8.836	11.808	15.742	17.684
3	Israele	B	19.180	19.857	19.423	17.977	16.748	17.273
4	Tunisia	C	1.224	1.215	1.791	1.725	7.062	9.147
5	USA	B	4.037	4.606	5.364	6.073	6.857	8.724
6	Canada	B	571	1.508	2.481	3.961	5.678	6.346
7	Egitto	B	2.936	3.176	3.669	4.368	4.714	5.591
8	Germania	B	1.438	2.068	2.698	3.510	4.322	4.471
9	Algeria	C	1.982	2.154	2.325	3.276	4.226	4.182
10	Costa d'Avorio	C B	5.379	5.397	4.526	3.961	3.530	3.665
	<i>Totale emigrati dalla Libia</i>		<i>74.803</i>	<i>75.679</i>	<i>78.675</i>	<i>100.544</i>	<i>130.833</i>	<i>141.623</i>

Fonte: UNITED NATIONS, DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS (2015). *Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin* (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2015).

## 2. *La presenza italiana in Libia e quella libica in Italia*

Ci si può ora domandare, in particolare, quanti sono gli italiani in Libia. Per rispondere alla domanda si può ricorrere o alla fonte ONU di cui sopra si è detto oppure all'unica fonte italiana disponibile ossia l'Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero (AIRE)<sup>6</sup>. L'ONU fornisce la distribuzione dello stock di migranti secondo l'origine e la destinazione per intervalli quinquennali dal 1990 al 2015 e, per quanto attiene l'Italia come paese di origine, è rilevante la cittadinanza: in altre parole, le stime dell'ONU si riferiscono a cittadini italiani in Libia. Il confronto fra le due fonti è disturbato dalla mancanza di sincronicità delle rilevazioni (per quanto si riferisce all'anno, ovviamente, non alla data: i dati ONU si riferiscono al 1 luglio degli anni indicati) ma, come si può subito osservare, la differenza fra le informazioni è così straordinariamente rilevante da non poter essere attribuita a tale causa, come può esserne solo parziale causa il vincolo di almeno un anno di residenza previsto per l'iscrizione all'AIRE. Mentre l'iscrizione all'AIRE è, di fatto, su base volontaria pur configurandosi come un diritto/dovere del cittadino, per quanto riguarda la fonte ONU: *“Most of the data used to estimate the international migrant stock by country or area were obtained from population censuses. Additionally, population registers and nationally representative surveys provided information on the number and composition of international migrants”*<sup>7</sup>.

Come si nota dalla Tabella 3 che presenta il numero degli iscritti all'AIRE dal 2006 al 2014 (i dati precedenti non sono disponibili), gli italiani residenti in Libia alla fine del 2014 erano poche centinaia (664 unità e 321 famiglie, essendo pari a 2,1 il numero medio di componenti per famiglia): nel corso del periodo considerato si è verificato un aumento delle iscrizioni a partire dal 2009 e fino al 2011, aumento verosimilmente originato dal Trattato di Bengasi (Trattato di amicizia e cooperazione tra Italia e Libia) del 30 agosto 2008. Come si è già rilevato, ben più consistente, dieci volte tanto, è l'ammontare dei cittadini italiani in Libia stimato dall'ONU: al 2015 essi sarebbero quasi 7 mila

<sup>6</sup> L'AIRE, è stata istituita con legge 27 ottobre 1988, n. 470 e contiene i dati dei cittadini italiani che risiedono all'estero per un periodo superiore ai dodici mesi. Essa è gestita dai Comuni sulla base dei dati e delle informazioni provenienti dalle Rappresentanze consolari all'estero.

<sup>7</sup> Per le metodologie di stima adottate dall'ONU si veda il documento riportato alla nota 2.

contro i 664 registrati all'AIRE. Peraltro è da sottolineare la fortissima riduzione della loro consistenza registrata dall'ONU dal 1990 al 1995 e poi ancora dal 1995 al 2000.

Tabella 3 - *Gli italiani residenti in Libia nel XXI secolo*

<i>Gli italiani residenti in Libia secondo l'AIRE</i>				
	<i>persone</i>	<i>famiglie</i>	<i>N.I. Base: 2006 = 100</i>	<i>media componenti per famiglia</i>
20-giu-06	678	417	100,0	1,6
04-giu-07	606	359	89,4	1,7
21-mag-08	624	364	92,0	1,7
20-mag-09	696	380	102,7	1,8
05-mar-10	747	399	110,2	1,9
11-mar-11	757	403	111,7	1,9
24-gen-12	625	327	92,2	1,9
31-dic-13	691	336	101,9	2,1
31-dic-14	664	321	97,9	2,1

Fonte: MINISTERO DELL'INTERNO, *Annuario delle Statistiche Ufficiali dell'Amministrazione dell'Interno* (<http://ucs.interno.gov.it>)

<i>Gli italiani residenti in Libia secondo l'ONU</i>		
	<i>persone</i>	<i>N.I. Base: 1990=100</i>
1990	13.295	100,0
1995	9034	68,0
2000	4923	37,0
2005	5424	40,8
2010	5934	44,6
2015	6990	52,6

Fonte: UNITED NATIONS, *Department of Economic and Social Affairs (2015). Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin* (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2015).

Dell'“oggi” dei nostri connazionali in Libia si hanno dunque scarse e pur discordanti informazioni. È possibile però indagare sul pas-

sato avendo a disposizione due rilevazioni censuarie condotte dall'Istituto Centrale di Statistica del Regno d'Italia con riferimento al 1 dicembre 1921 e al 21 aprile 1931<sup>8</sup>.

Come si evince dalla Tabella 4, nel 1921 furono censiti come presenti in Cirenaica 8.607 abitanti (6.554 maschi e 2.053 femmine): ben l'80 per cento di essi, ossia 6.889 unità (5.610 maschi e 1.279 femmine), era nato in un comune del Regno diverso sia dal quello di censimento sia da quello della stessa o di altra colonia: erano quindi nati in un comune italiano (in questa sede verranno considerati pertanto "italiani"). Gli abitanti (presenti) della Tripolitania erano pari a 18.566 unità (13.176 maschi e 5.390 femmine): coloro che erano nati in un comune italiano erano 12.434 (10.042 maschi e 2.392 femmine) costituendo quindi il 67 per cento della popolazione complessiva. In totale, dunque, gli italiani che erano presenti in Libia ammontavano a 19.323 unità e costituivano oltre il 70 per cento della popolazione del territorio<sup>9</sup>. La popolazione di origine italiana era fortemente mascolinizzata potendosi contare oltre 4 maschi per 1 femmina.

Nel 1931 gli abitanti della Libia nati in un comune italiano erano aumentati del 75 per cento raggiungendo le 33.782 unità ma conservando il peso sul totale della popolazione praticamente uguale a quello di dieci anni prima. L'aumento delle presenze ha interessato più la Cirenaica della Tripolitania (rispettivamente nella misura del'87 e del 68 per cento) ma, rispetto agli abitanti di questo territorio, la loro incidenza si è ridotta dall'80 al 70 per cento. Nel 1931 risulta essersi ridotto lo squilibrio tra genere pur prevalendo, in ogni caso, quello maschile su quello femminile.

I dati disponibile per il 1931 sono un più ricchi di informazioni di quelli disponibili per il 1921 poiché consentono di conoscere sia l'età sia la regione di nascita.

<sup>8</sup> ISTITUTO CENTRALE DI STATISTICA DEL REGNO D'ITALIA, *Censimento della popolazione delle Colonie italiane al 1 dicembre 1921*, Roma istituto poligrafico dello Stato, 1930; ISTITUTO CENTRALE DI STATISTICA DEL REGNO D'ITALIA, *VII Censimento Generale della popolazione (21 aprile 1931 - X)*, volume V, *Colonie e Possedimenti*, Roma, Tipografia Failli, 1935.

<sup>9</sup> Può essere utile menzionare che coloro la cui professione riguardava la Difesa del Paese erano 3.776 in Cirenaica e 7.315 in Tripolitania. Di costoro non si conosce il luogo di nascita ma non è troppo incauto presumere che in maggior parte fossero nati in un comune del Regno diverso da quelli coloniali.

Se si osserva l'incidenza secondo l'età della popolazione di origine italiana sul totale della popolazione della Colonia (Tabella 5 e Tabella 6) si nota che è nato nella madrepatria solo un terzo dei bambini censiti nella Colonia ma quasi otto su dieci degli adulti e degli anziani. Per essere più chiari: la maggioranza dei bambini presenti sul territorio libico vi è pure nata ed è costituita sia da figli di indigeni sia da figli degli immigrati. Ancora è interessante rilevare che il rapporto di mascolinità è per i bambini di poco superiore a 100 ma per gli adulti mostra una accentuata prevalenza dei maschi sulle femmine, evidentemente originata da una immigrazione più individuale che per famiglie.

La distribuzione per regione di nascita degli italiani presenti in Libia nel 1931 (Tabella 7) conferma che la regione che ha avuto un ruolo preponderante nell'alimentare il flusso migratorio verso la Libia è, come nelle attese, la Sicilia dove è nato circa il 40 per cento dei censiti. Seguono, a grande distanza il Veneto e la Campania.

Tabella 4 - *Italiani presenti in Libia ai censimenti del 1921 e del 1931*

1921	Nati in altro comune del Regno			Popolazione presente in totale	% italiani	M/F per 100	
	Maschi	Femmine	Totale				
Cirenaica	5.610	1.279	6.889	8.607	80,0	438,6	
Tripolitania	10.042	2.392	12.434	18.566	67,0	419,8	
Totale	15.652	3.671	19.323	27.173	71,1	426,4	
1931	Nati in altro comune del Regno			Popolazione presente in totale	% italiani	Var.% rispetto al 1921	M/F per 100
	Maschi	Femmine	Totale				
Cirenaica	9.011	3.848	12.859	18.506	69,5	86,7	234,2
Tripolitania	13.628	7.295	20.923	30.901	67,7	68,3	186,8
Totale	22.639	11.143	33.782	49.407	68,4	74,8	203,2



Tabella 5 - Censimento del 1931: italiani presenti in Libia secondo l'età

	Nati in un comune del Regno			Popolazione in complesso			% italiani		
	Cirenaica	Tripolitania	Totale	Cirenaica	Tripolitania	Totale	Cirenaica	Tripolitania	Totale
fino a 14 anni	1.551	3.070	4.621	4.380	8.411	12.791	35,4	36,5	36,1
da 15 a 64 anni	11.050	17271	28.321	13.759	21.714	35.473	80,3	79,5	79,8
65 anni e oltre	243	579	822	315	737	1.052	77,1	78,6	78,1
età ignota	15	3	18	52	39	91	28,8	7,7	19,8
Totale	12.859	20.923	33.782	18.506	30.901	49.407	69,5	67,7	68,4

Tabella 6 - Censimento del 1931: italiani presenti in Libia secondo l'età e il sesso

	Cirenaica		Tripolitania		Totale		Maschi per 100 femmine		
	Maschi	Femmine	Maschi	Femmine	Maschi	Femmine	Cirenaica	Tripolitania	Totale
fino a 14 anni	782	769	1.561	1.509	2.343	2.278	101,7	103,4	102,9
da 15 a 64 anni	8.091	2.959	11.773	5.498	19.864	8.457	273,4	214,1	234,9
65 anni e oltre	124	119	292	287	416	406	104,2	101,7	102,5
età ignota	14	1	2	1	16	2			
Totale	9.011	3.848	13.628	7.295	22.639	11.143	234,2	186,8	203,2

Tabella 7 - *Censimento del 1931: italiani presenti in Libia secondo la regione di nascita*

	Valori assoluti			Valori relativi		
	Cirenaica	Tripolitania	Totale	Cirenaica	Tripolitania	Totale
Piemonte	535	953	1.488	4,2	4,6	4,4
Liguria	187	342	529	1,5	1,6	1,6
Lombardia	636	907	1.543	4,9	4,3	4,6
Venezia Tridentina	70	83	153	0,5	0,4	0,5
Veneto	1.080	1.763	2.843	8,4	8,4	8,4
Venezia Giulia e Zara	150	206	356	1,2	1,0	1,1
Emilia	476	1.043	1.519	3,7	5,0	4,5
Toscana	665	986	1.651	5,2	4,7	4,9
Marche	240	347	587	1,9	1,7	1,7
Umbria	192	193	385	1,5	0,9	1,1
Lazio	536	899	1.435	4,2	4,3	4,2
Abruzzi e Molise	307	491	798	2,4	2,3	2,4
Campania	1.061	1.675	2.736	8,3	8,0	8,1
Puglie	875	947	1.822	6,8	4,5	5,4
Lucania	67	155	222	0,5	0,7	0,7
Calabrie	295	449	744	2,3	2,1	2,2
Sicilia	5.112	8.967	14.079	39,8	42,9	41,7
Sardegna	375	517	892	2,9	2,5	2,6
Totale	12.859	20.923	33.782	100,0	100,0	100,0

Gli italiani censiti al 1931 erano dunque meno di 34 mila, poco più di un quinto di quanti si stima fossero all'inizio della seconda guerra mondiale, ossia 150 mila, ammontare che sarebbe sceso a circa 40 mila nel 1956 e a 30 mila nel 1969 quando il governo rivoluzionario assunse il potere<sup>10</sup>. La collettività italiana in Libia si dissolse di fatto a partire dal 1969 a seguito dei provvedimenti presi dal governo di

<sup>10</sup> G. CORTESE, *L'esodo della collettività italiana della Libia e le provvidenze predisposte dal governo italiano a favore dei rimpatriati*, in "Africa: rivista trimestrale di studi e documentazione dell'Istituto Italiano per l'Africa e l'Oriente", vol. 26, n. 3, 1971, p. 318.

Gheddafi che confiscavano tutti i beni da essa posseduti: tra il 1 settembre 1969 e il marzo 1971 ritornarono in Italia oltre 18 mila nostri connazionali<sup>11</sup>.

Ci si può ora chiedere, simmetricamente alla domanda sopra formulata, quanti sono i libici in Italia. Per rispondere alla domanda si può di nuovo ricorrere o alla fonte ONU di cui sopra si è detto oppure alle registrazioni anagrafiche della popolazione straniera residente<sup>12</sup>. Occorre da subito sottolineare che nelle statistiche dell'ONU, per quanto attiene la Libia come paese di origine, è rilevante il criterio della nascita: in altre parole, le stime dell'ONU si riferiscono a nati in Libia che si trovano in Italia. All'opposto, le statistiche italiane adottano come criterio quello della cittadinanza cosicché i dati che esse forniscono si riferiscono a cittadini libici residenti in Italia. I dati che si desumono dalle due fonti non sono quindi sovrapponibili. Se si considera per esempio come anno di riferimento il 2015<sup>13</sup>, si rileva che, a fronte dei 1.697 cittadini libici registrati dall'ISTAT come residenti, si trovano in Italia, secondo l'ONU ben 36.222 persone nate in Libia. L'eccezionale *surplus* di nati immigrati rispetto ai cittadini immigrati, può trovare spiegazione in quanto sopra si è avuto modo di descrivere con riferimento agli italiani in Libia: in altre parole, è del tutto plausibile che tra gli immigrati nati in Libia siano compresi molti cittadini italiani.

Se si osserva nella Tabella 8 la dinamica, secondo le stime ONU, dello stock di migranti libici (nati in Libia) in Italia, si nota che la sua consistenza è straordinariamente aumentata dal 1990 al 2015 e l'aumento si è verificato, in particolare, nel primo quinquennio del XXI secolo durante il quale lo stock è quasi sestuplicato: dal 2000 al 2015 esso si è decuplicato. Se si prende invece in considerazione (Tabella 9) la dinamica dei cittadini libici che si sono gli iscritti all'anagrafe italiana, si nota che l'ammontare, come già rilevato, non solo è molto più esiguo di quello stimato dall'ONU, ma altresì che le sue variazioni sono di entità molto più contenute: tra il 31 dicembre 2002 e il 31 dicembre 2015 esso è cresciuto del 40 per cento (non pare superfluo ricordare che i dati si riferiscono a residenti ad una determinata data e la cui data di immigrazione, non è quindi, ovviamente, accertabile).

<sup>11</sup> G. CORTESE, *L'esodo della collettività italiana della Libia e le provvidenze predisposte dal governo italiano a favore dei rimpatriati*, cit., p. 320.

<sup>12</sup> I dati relativi agli stranieri residenti sono consultabili in <http://demo.istat.it/>

<sup>13</sup> Occorre precisare che i dati ONU sono riferiti a 1 luglio 2015 e quelli ISTAT al 1 gennaio 2015.

Tabella 8 - *Nati in Libia residenti in Italia*

	<i>Persone</i>	<i>Var.%</i>
1990	5.450	
1995	4.411	-19,1
2000	3.371	-23,6
2005	19.794	487,2
2010	36.216	83,0
2015	36.222	0,02

Fonte: UNITED NATIONS, DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS (2015). *Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin* (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2015).

Tabella 9 - *Cittadini libici residenti in Italia al 31 dicembre degli anni indicati*

	<i>Maschi</i>	<i>Femmine</i>	<i>Totale</i>	<i>M per 100 F</i>	<i>Var.%</i>
2002	760	539	1299	141,0	
2003	880	586	1466	150,2	6,5
2004	929	603	1532	154,1	2,6
2005	921	602	1523	153,0	-0,7
2006	947	604	1551	156,8	2,5
2007	917	600	1517	152,8	-2,5
2008	900	571	1471	157,6	3,1
2009	894	574	1468	155,7	-1,2
2010	924	592	1516	156,1	0,2
2011	479	316	795	151,6	-2,9
2012	663	434	1097	152,8	0,8
2013	948	552	1500	171,7	12,4
2014	1057	640	1697	165,2	-3,8
2015	1124	695	1819	161,7	-2,1

Fonte: <http://demo.istat.it/>

*Per (non) concludere.....*

Della popolazione della Libia ben poco è dato sapere sia che ci si interroghi sull'oggi sia che ci si interroghi sul passato, ossia sul "dopo" e sul "prima" della fine del regime di Gheddafi. In particolare, la Libia come paese di origine e di destinazione di migranti è fra quelli che meno hanno attirato l'attenzione degli studiosi di mobilità territoriale nell'area mediterranea e ne è principale motivo la difficoltà di stimare per un Paese così problematico un fenomeno per natura così statisticamente sfuggente come quello migratorio. Nelle pagine precedenti si è comunque cercato di individuare verosimili stime di tale fenomeno delineando un quadro che solo vuole essere una ragionata sintesi delle informazioni, talvolta eterogenee, che le fonti ufficiali rendono disponibili.

**Abstract** - This paper focuses on Libya as a country of immigration and emigration. The first part of this work describes migration flows between Libya and the rest of the world, based on official UN data from 1990 to today. In the second part, the paper provides estimates of the number of Italian immigrants in Libya in the past and in the present; the

historical data are retrieved from the Italian 1921 and 1931 censuses, while the current ones are based on official data from the Registry of Italians Resident Abroad (AIRE) and the UN. Finally, Libyan migrants in Italy are estimated by comparing UN data with data from the Italian National Institute of Statistics (ISTAT).

**EFFETTIVITÀ DEL PRINCIPIO DEMOCRATICO  
E DEMOCRAZIA DELIBERATIVA:  
IL PERCORSO DI ISTITUZIONALIZZAZIONE DI UNA  
SPERIMENTAZIONE LOCALE**

di Giacomo Balduzzi e Davide Servetti

*Premessa*

Il presente articolo, avvalendosi di uno studio di caso, intende valutare se e come l'istituzionalizzazione, a livello locale, di pratiche fondate sul modello della democrazia deliberativa possa contribuire in concreto a promuovere l'effettività del principio democratico, offrendo possibili rimedi ad alcune delle "promesse non mantenute della democrazia"<sup>1</sup>.

Così formulata, l'ipotesi di lavoro rinvia a concetti che recano significati non sempre univoci, anche in ragione della loro appartenenza al linguaggio di diverse discipline afferenti al campo delle scienze umane e sociali. Perciò, la prima parte non trascurerà premesse di ordine teorico, considerando che tanto *effettività* quanto *principio democratico* versano in tale circostanza<sup>2</sup>.

Università di Pavia e Università del Piemonte Orientale.

L'articolo è frutto di un progetto condiviso in ogni sua parte dagli Autori. Ciononostante i §§ 1.1 e 1.2 sono da attribuirsi a Davide Servetti, i §§ 1.3 e 2 a Giacomo Balduzzi.

<sup>1</sup> N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 2010, pp. 15-31.

<sup>2</sup> Per i principali elementi definitori si vedano, per il primo concetto, P. PIOVANI, *Effettività (principio di)*, in "Enciclopedia del diritto", XIV, Milano, Giuffrè, 1965; G. GAVAZZI, *Effettività (principio di)*, in "Enciclopedia giuridica", Roma, Treccani, 1989; L. D'ANDREA, *Effettività*, in S. CASSESE (a cura), "Dizionario di diritto pubblico", Milano, Giuffrè, 2006; per il secondo, C. MORTATI, *Commento all'art. 1*, in G. BRANCA (a cura), "Commentario della Costituzione", Bologna-Roma, Zanichelli-II foro italiano, 1975, pp. 5-6; A. D'ATENA, *Il principio democratico nel sistema dei principi costituzionali*, in A. D'ATENA, E. LANZILLOTTA (a cura), "Alle radici della democrazia. Dalla polis al dibattito costituzionale contemporaneo", Roma, Carocci, 1998; M. OLIVETTI, *Art. 1*, in R. BIFULCO,

Lo studio di caso consentirà di osservare empiricamente quali aspetti dell'istituzionalizzazione delle pratiche deliberative siano funzionali, anche indirettamente, alla promozione dell'effettività del principio democratico. La prospettiva costituzionale, al cui interno si rinviene l'abbinamento dei due concetti<sup>3</sup>, permetterà di riferire al dettato della carta fondamentale sia le motivazioni per le quali l'ordinamento deve farsi carico dell'effettività della nostra democrazia sia le possibili soluzioni al problema.

## 1. *L'effettività del principio democratico e la sua promozione nella pratica*

### 1.1 *La prospettiva costituzionale*

Si può sostenere che l'effettività assurga fin dall'inizio a concetto centrale della razionalità costituzionale, anzitutto per il suo apporto decisivo alla densa formulazione dell'art. 3, secondo comma<sup>4</sup>. Nella prospettiva costituzionale "il diritto rispettoso della sua funzione si preoccupa della propria idoneità a disciplinare effettivamente la realtà conformemente al valore che i principi conferiscono ad essa. Le *conseguenze pratiche del diritto* non sono dunque affatto un aspetto successivo, indipendente e ininfluyente sul diritto stesso, ma ne sono un elemento qualificativo"<sup>5</sup>.

Parafrasando un'autorevole lettura della teoria dell'effettività di Hart, potremmo dire che la Costituzione riconosce la "fattualità dei comportamenti [...] l'effettività sociale all'origine del processo normativo e alla fine dello stesso", ma, in coerenza con quella concezione del diritto, non intende ritrovarla, nel tempo, "nello stesso punto", serbando nei confronti dei fatti la propria "pretesa normativa" a indirizzarli, organizzarli, cambiarli<sup>6</sup>.

A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura), "Commentario alla Costituzione", Torino, Utet, 2006, I, pp. 16-33.

<sup>3</sup> Si veda ad es. A. MORELLI, *Le trasformazioni del principio democratico*, in "Consulta online", n. 1, 2015, p. 215.

<sup>4</sup> L. D'ANDREA, *Effettività*, cit., ove si ricordano anche i numerosi altri punti d'emersione del concetto all'interno del testo costituzionale.

<sup>5</sup> G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, Einaudi, 1992, p. 166.

<sup>6</sup> A. CATANIA, *Effettività e modelli di diritto*, in A. CATANIA (a cura), "Dimensioni dell'effettività. Tra teoria generale e politica del diritto", Milano, Giuffrè, 2005, p. 45.

È in questi termini, alla luce di quella pretesa normativa e della sua tensione con la fattualità dei comportamenti, che qui s'intende ragionare di effettività del *principio democratico*.

Quest'ultimo viene astrattamente costruito e descritto come massima sintesi degli elementi costitutivi minimi – *melius* essenziali – degli ordinamenti democratici, come teorizzati sulla base della loro evoluzione nelle principali esperienze storiche del vecchio e del nuovo mondo: sovranità popolare, suffragio universale, separazione e divisione dei poteri, principio di legalità, principio maggioritario-minoritario, multipartitismo, rappresentanza politica, elettività e temporaneità delle cariche politiche, responsabilità dei rappresentanti nei confronti dei rappresentati, formalità, pubblicità e apertura dei processi decisionali.

In quanto *principio costituzionale*, per di più fondamentale e supremo, ad esso deve riconoscersi una particolare capacità di “irradiazione” nell’ordinamento, cioè di pervaderlo diffusamente e in profondità<sup>7</sup>.

Lo stesso testo costituzionale reca chiare disposizioni in tal senso, specialmente quando il riferimento espresso o implicito al principio va allontanandosi dall’ambito più strettamente politico (es. art. 49) e scende su terreni diversi (es. artt. 39, 43, 102.3), fino a quelli storicamente più distanti (art. 52.3)<sup>8</sup>. Secondo il disegno costituzionale, il popolo «è dotato di strumenti che non lo costringono ad agire solo per il tramite dello Stato-persona o delle altre persone giuridiche pubbliche [...] e che non si esauriscono nelle procedure di decisione diretta, ma si articolano in una complessa panoplia di strumenti partecipativi»<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Di “irradiazione” (*Ausstrahlungswirkung*) nel senso evocato parla in particolare R. ALEXY, *Rechtssystem und praktische Vernunft*, in “Rechtstheorie”, n. 18, 1987, pp. 405-419, che la riferisce ai valori e quindi, per la concezione che di essi propone, anche ai principi (G. BONGIOVANNI, *Neocostituzionalismo*, in “Enciclopedia del diritto. Annali”, Milano, Giuffrè, 2011, p. 756), ivi compreso quello democratico (B. BONGIOVANNI, *R. Alexy e il costituzionalismo*, cit.). Sull’irradiazione dei principi costituzionali nel nostro ordinamento: R. GUASTINI, *La “costituzionalizzazione” dell’ordinamento giuridico italiano*, in “Ragion pratica”, n. 11, 1998.

<sup>8</sup> Sulla conformazione dell’ordinamento delle forze armate allo spirito democratico come terreno di verifica della capacità di penetrazione del principio in parola cfr. R. BALDUZZI, *Principio di legalità e spirito democratico nell’ordinamento delle forze armate*, Milano, Giuffrè, 1988.

<sup>9</sup> M. OLIVETTI, *Art. 1*, cit., ove si attesta la risalenza di questa tesi nel tempo: V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana* [1954], in V. CRISAFULLI, “Stato, popolo, governo”, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 127 sgg.



Qui, oltre i confini del sistema rappresentativo e di quelle che possiamo definire “garanzie primarie e secondarie” a esso annesse<sup>10</sup>, la *partecipazione* assume una funzione che si è espressamente definita di *capacitazione*<sup>11</sup>, la quale implica una introiezione della grammatica democratica apprezzabile quale contributo all’effettività<sup>12</sup> del principio costituzionale.

## 1.2 Crisi della democrazia e rappresentanza “sfidata”

Valorizzando la prospettiva costituzionale è possibile individuare una posizione di priorità della sovranità popolare tra gli elementi costitutivi del principio democratico, secondo la formula dell’art. 1 Cost., che attribuisce la titolarità dei poteri sovrani al popolo, assoggettandoli alle forme di esercizio (al plurale) e ai limiti previsti dalla Costituzione stessa. Per mantenere la “promessa” democratica della maggior coincidenza possibile tra governanti e governati, insiste un dovere *prima facie*<sup>13</sup> a che la *partecipazione di tutti* i consociati co-

<sup>10</sup> L. FERRAJOLI, *Effettività primaria ed effettività secondaria. Prospettive per un costituzionalismo globale*, in A. CATANIA (a cura), “Dimensioni dell’effettività”, cit., p. 130. Avvalendoci della definizione minima della categoria, possiamo ad esempio ricondurre alle garanzie primarie la legislazione elettorale di contorno e la legislazione sul conflitto d’interessi, alle secondarie la giustizia elettorale e le garanzie regolamentari degli organi legislativi. Per l’applicazione della categorizzazione nel modello definito dall’Autore della “democrazia costituzionale” si veda: L. FERRAJOLI, *Principia iuris – II. Teoria della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2007, pp 82 sgg.; L. FERRAJOLI, *La democrazia attraverso i diritti*, Roma-Bari, Laterza, 2013, pp. 194 sgg.

<sup>11</sup> Così L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in “Democrazia e diritto”, n. 4, 2006, p. 21; U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in U. ALLEGRETTI (a cura), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press, 2010, pp. 29-30.

<sup>12</sup> Intesa secondo la già richiamata lettura del pensiero di Hart, ove l’adesione alla norma da parte del singolo consociato possiede una essenziale componente critica e attiva, grazie alla quale egli “trova cioè nella norma il proprio schema di qualificazione e comunicazione [...] La prassi riconoscimentale, fulcro della validità hartiana, [...] scioglie il nodo nichilista della sovranità del diritto facendo sì che essa abbandoni l’infondatezza della decisione, e muova verso una relazione intersoggettiva che restituisce responsabilità e potere a quanti riconoscono il diritto e, così facendo, fanno esistere l’ordinamento stesso [...]. La natura prassistica e non necessariamente consensualistica dell’atto di riconoscimento salvaguarda questa effettività dai rischi comunitari e ideologici e mantiene aperte le dinamiche del dissenso” (A. CATANIA, *Effettività e modelli di diritto*, cit., pp. 43-44).

<sup>13</sup> Mutuando la categoria etica di William David Ross, la cui adeguatezza ai contesti valoriali pluralisti è sottolineata da F. ALLEGRI, *W.D. Ross e il pluralismo dei doveri “prima facie”*, in “Ragion pratica”, n. 1, 2006.

stituisca essa stessa la modalità principale (ma non esclusiva né prevalente in assoluto) di esercizio del potere. Se la democrazia è ancora quel sistema di governo nel quale alla domanda *chi ha il potere* deve risponderci *tutti* o, almeno, nel quale alla partecipazione di tutti *si tende* nelle diverse sedi d'imputazione del potere legittimo<sup>14</sup>, le democrazie ove si osservasse in via di fatto una *tendenza* negativa alla partecipazione sarebbero in crisi e, a buon titolo, in una "crisi di effettività".

Di *crisi* della democrazia si può però parlare anche in termini esattamente inversi o, se non altro, più problematici rispetto alla partecipazione e alle sue modalità.

Nel 1975, lo storico *Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission* criticò non la carenza di partecipazione ma il suo contrario, sostenendo che "il funzionamento efficace di un sistema politico richiede, in genere, una certa dose di apatia e disimpegno da parte di certi individui e gruppi"<sup>15</sup>.

Nello stesso periodo, all'interno del suo commento all'art. 1 della Costituzione<sup>16</sup>, Costantino Mortati coglieva in posizioni elitiste ancor più esplicite<sup>17</sup> la radicale contestazione di uno dei presupposti fondamentali della democrazia medesima, ovvero, per dirla con un altro autore, che la "capacità di adottare decisioni politiche (o di concorrere alla loro adozione) non sia appannaggio di élites o aristocrazie, ma patrimonio di tutti i membri della comunità statale"<sup>18</sup>. Contro quelle posizioni, Mortati sosteneva che l'incremento "in ogni strato della società di istanze rivolte alla partecipazione politica" fosse un fenomeno positivo e fisiologico delle democrazie contemporanee e che "se una crisi si rileva nell'attuazione del principio della sovranità popolare, essa si presenta come crisi di crescita, derivante dall'insufficienza dei congegni forniti per l'inserimento di quelle istanze nell'organizzazione dello Stato"<sup>19</sup>.

<sup>14</sup> Secondo l'insegnamento di R.A. DAHL, *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press, 1961, e di N. BOBBIO, *Liberalismo e democrazia*, Milano, Simonelli, 2006.

<sup>15</sup> M. CROZIER, S.P. HUNTINGTON, J. WATANUKI, *La crisi della democrazia. Rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione Trilaterale*, Milano, Franco Angeli, 1977, p. 109.

<sup>16</sup> C. MORTATI, *Commento all'art. 1*, cit..

<sup>17</sup> Posizioni che Mortati riferisce al pensiero di J.A. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Milano, ETAS, 2001.

<sup>18</sup> A. D'ATENA, *Il principio democratico nel sistema dei principi costituzionali*, cit., p. 86.

<sup>19</sup> C. MORTATI, *Commento all'art. 1*, cit., p. 44. Secondo questa visione, quindi, i problemi della democrazia non sono intrinseci al modello ma riguardano – senza che ciò

Questo argomentato convincimento non nega disfunzioni o degenerazioni, ma afferma con forza la necessità di ricercare risposte interne al sistema democratico; ciò che nella dimensione normativa del principio costituzionale rappresenta l'unica soluzione accettabile.

Nel nostro ordinamento non mancarono, in quegli anni, risposte positive a quelle istanze partecipative. Da un lato, vi fu l'apertura al *referendum*, ovvero al principale istituto di democrazia diretta, a livello sia nazionale sia territoriale<sup>20</sup>. Dall'altro, la legislazione degli anni Settanta si caratterizzò, nel riformare importanti complessi dell'amministrazione statale e locale, per l'inedito spazio concesso alla partecipazione dei cittadini (a seconda dei casi, *uti cives* oppure in qualità di lavoratori, operatori o utenti) alla gestione delle organizzazioni in questione attraverso la moltiplicazione degli organi rappresentativi<sup>21</sup>,

conduca affatto a svalutarli – la sua realizzazione nel tempo: sotto questo profilo è sostanziale la sintonia con le osservazioni che Ralf Dahrendorf formulò in sede di discussione del rapporto alla Trilaterale (riportate in M. CROZIER ET AL., *La crisi della democrazia*, cit., pp. 171-172).

<sup>20</sup> Sul referendum abrogativo di cui all'art. 75 Cost. cfr. per tutti M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura), "Commentario della Costituzione", Bologna-Roma, Zanichelli-II foro italiano, 2005, pp. 141 sgg. Circa la delusione per la traduzione delle istanze partecipative nella prima stagione degli statuti regionali è rimasta celebre l'analisi di G. BERTI, *La parabola regionale dell'idea di partecipazione*, in "Le Regioni", 1974. Sulle novità e le conferme, in tema di partecipazione, riscontrabili nella seconda stagione cfr. R. BIFULCO, E. PAPARELLA, *La partecipazione popolare tra tradizione e innovazione*, in R. BIFULCO (a cura), "Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia", Torino, Giappichelli, 2006; M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare negli statuti regionali*, in A. D'ATENA (a cura), "I nuovi statuti delle regioni ad autonomia ordinaria", Milano, Giuffrè, 2008; A. MANGIA, *Consigli regionali e partecipazione politica nei nuovi statuti*, in E. CATELANI, E. CHELI (a cura), "I principi negli statuti regionali", Bologna, il Mulino, 2008; M. PICCHI, *Il diritto di partecipazione*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 141-152, dove si evidenzia la significativa differenziazione, nel senso della sperimentazione di nuove forme organizzative della partecipazione, di alcune regioni (Emilia-Romagna, Umbria e spec. Toscana: cfr. M. CIANCAGLINI, *La disciplina organica della democrazia partecipativa nella legislazione regionale*, in "Astrid-online", 2012; M. CIANCAGLINI, *Un'ulteriore tappa nel processo di consolidamento della democrazia partecipativa. La legge regionale toscana 46/2013*, in "Osservatorio sulle fonti", 2014).

<sup>21</sup> Il riferimento è ad es. agli organi collegiali della scuola (D.P.R. 416/1974), agli organismi di rappresentanza delle forze armate (legge 192/1976), ai consigli circoscrizionali dei comuni (legge 278/1976), al modello di governo delle unità sanitarie di base (legge 833/1978). Sulla confluenza di diverse concezioni ispiratrici in questa legislazione si vedano almeno: C. TREVISAN (a cura), *L'unità locale di servizi*, in "Servizi sociali – Quaderno n. 8", 1968; M. CAMELLI, *L'amministrazione per collegi: organizzazione amministrativa e interessi pubblici*, Bologna, il Mulino, 1980.

spesso con un conseguente, significativo, appiattimento sul sistema politico-rappresentativo, ad opera prevalentemente dei partiti politici<sup>22</sup>.

Al netto del concorso di altre cause, uno dei difetti principali di questo tipo di risposte alle istanze partecipative è coinciso, nella progettazione e ancor più marcatamente nell'attuazione, con l'incapacità di emanciparsi dalla logica e dalle forme della rappresentanza politica o della rappresentanza d'interessi. Il che, tra l'altro, ha assecondato ulteriori e più rischiose semplificazioni, come la sovrapposizione, nell'immaginario comune e nella pratica, tra esercizio delle libertà democratiche ed esercizio dei diritti politici principali (ma non esaustivi) della nostra democrazia: il voto e l'associazione in partiti politici.

Oggi, lungo questa via, dopo il declino dei partiti di massa radicati nelle grandi ideologie novecentesche e la sua sostituzione da parte di modelli finalizzati all'aggregazione del consenso nelle competizioni elettorali, sempre più deboli nella capacità di elaborazione e mediazione fuori dal recinto istituzionale<sup>23</sup>, il sistema democratico risulta ancora più depauperato, poiché al centro dell'organizzazione politica paiono rimaste quasi soltanto le istituzioni elettive e le procedure per la loro formazione.

Questi processi sono stati esplorati in profondità da alcuni tra i maggiori studiosi delle democrazie contemporanee<sup>24</sup>.

Pur non riprendendo nei dettagli le loro riflessioni, in questa sede ci interessa sottolineare un dato che esse, secondo percorsi esplicativi diversi, impongono all'attenzione: l'impovertimento della democrazia si alimenta della perdita di abitudini e competenze a praticare la dimensione dialogica e discorsiva, che dovrebbe sempre precedere e sovrintendere il momento della decisione<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> La dinamica è particolarmente chiara nell'esperienza delle circoscrizioni comunali, sulla quale si consenta il rinvio a G. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Percorsi deliberativi e democrazia locale: il laboratorio novarese*, in "Amministrare", n. 2, 2014, pp. 308-315.

<sup>23</sup> Per due studi collettanei di diverso taglio disciplinare in tema di trasformazione dei partiti politici cfr. F. RANIOLO (a cura), *Le trasformazioni dei partiti politici*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2005; AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli, Jovene, 2009.

<sup>24</sup> B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, il Mulino, 2010; R. DAHRENDORF, *Dopo la democrazia*, Bari-Roma, Laterza, 2003; P. ROSANVALLON, *Contro-democrazia. La politica nell'età della sfiducia*, Roma, Castelvecchi, 2012.

<sup>25</sup> Sulla centralità della dimensione deliberativa nel sistema democratico è essenziale il rinvio a J. HABERMAS, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Milano, Guerini, 1996.

Se l'effettività del principio democratico dipende anche dall'uso consapevole – nel senso hartiano – che gli agenti sociali fanno dei diritti di partecipazione, il più grave deficit di effettività risiede nello scarso significato che i cittadini assegnano ai propri atti di partecipazione democratica, ai quali rinunciano sempre più numerosi o prendono parte sempre meno fiduciosi.

Va riconosciuto che questi fenomeni – in tal senso, dominati da una razionalità tanto evidente quanto sottovalutata – siano andati di pari passo con la perdita di sovranità da parte delle stesse istituzioni democratiche a beneficio di sedi di decisione ed esercizio del potere politico, specialmente per tramite di quello economico, debolmente connesse o del tutto esterne al circuito democratico-rappresentativo.

Tutto ciò alimenta in profondità una perdita di effettività delle democrazie<sup>26</sup>, che, oggettivamente incoraggiata dalle tesi favorevoli a sistemi democratici a bassa intensità partecipativa, non può essere fronteggiata confidando che a invertire la rotta bastino l'incremento dei poteri in capo a poche sedi direttamente legittimate attraverso elezioni o le connesse operazioni di accentramento e verticalizzazione delle competenze, tendenze sempre più comuni nelle democrazie occidentali. Tali misure, muovendosi all'interno di un circolo vizioso, sembrano condurre alla scomparsa, per svuotamento o eliminazione, di molte occasioni e sedi istituzionalizzate di espressione delle istanze partecipative (e, per loro tramite, dei bisogni sociali sostanziali da esse veicolate), alla luce della quale il saldo per la sovranità degli stati democratici è visibilmente negativo.

Per interrompere il circolo, il sistema democratico-rappresentativo dovrebbe cercare soccorso al proprio esterno, presso fenomeni di partecipazione nati in chiave critica e talora anche oppositiva, come recentemente evidenziato da Massimo Luciani attraverso l'immagine di una rappresentanza "sfidata", che ha l'onere di interrogarsi su come sia possibile innestare sul "tronco rappresentativo" "molteplici rami partecipativi"<sup>27</sup>.

Chi non asseconda o cavalca (leaderismo, populismo) gli affanni della democrazia né viene convinto da alternative tanto più radicali quanto dubbie (movimentismo, cambio di paradigma a favore della democrazia diretta) sa che, per affrontare la sfida, può incontrare in

<sup>26</sup> L. FERRAJOLI, *Effettività primaria ed effettività secondaria*, cit., p. 142.

<sup>27</sup> M. LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in "Rivista AIC", n. 1, 2016, p. 5.

alcune proposte da tempo messe in campo dalla riflessione scientifica strumenti atti a intercettare in profondità almeno una parte delle criticità che si sono sommariamente evocate; e la democrazia deliberativa può considerarsi, ormai, un terreno d'elezione di simili percorsi di ricerca e sperimentazione pratica<sup>28</sup>.

Sfruttando l'immagine arborea mutuata da Luciani<sup>29</sup>, si potrebbe considerare la proposta della democrazia deliberativa<sup>30</sup> utile non solo a fornire i *rami* da innestare sul tronco, bensì quale risorsa per rinvigorire le *radici*, che esso affonda in quella società dalla quale, in forza della crisi di effettività in discorso, le istituzioni rappresentative si stanno sempre più allontanando.

### 1.3 Pratiche deliberative e percorsi di istituzionalizzazione

L'integrazione nel sistema democratico di strumenti che si rifanno ai principi della deliberazione pubblica è una questione aperta nell'attuale dibattito, che coinvolge studiosi, *policy makers* e professionisti.

Le pratiche partecipative e deliberative sono fiorite velocemente a partire dagli anni Novanta, dando vita a una significativa mole di discussioni ed esperienze, via via sistematizzate dalla letteratura<sup>31</sup>, che ne ha messo in luce non solo potenzialità, ma anche limiti e criticità<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> L. PELLIZZONI, *Comunità, partecipazione e democrazia deliberativa: un'esperienza italiana*, in "Quaderni di Sociologia", 2015, pp. 149-150; R. LEWANSKI, *La prossima democrazia: dialogo – deliberazione – decisione*, 2016, pp. 5-6 (consultabile in [www.laprossimademocrazia.com](http://www.laprossimademocrazia.com)).

<sup>29</sup> L'immagine del "tronco" è ripresa da S. GRASSI, *Il Referendum nel governo di Gabinetto*, Roma, Eredi Befani, 1913, p. 15.

<sup>30</sup> Per uno studio che si preoccupa di ricostruire le vicende teoriche e la polivalenza del concetto: A. FLORIDIA, *La democrazia deliberativa: teorie processi e sistemi*, Roma, Carocci, 2012. Sulla questione, assai dibattuta ma generalmente ritenuta non determinante, dei rapporti tra democrazia deliberativa e democrazia partecipativa, si vedano: U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit.; R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa*, in "Enciclopedia del diritto. Annali", Milano, Giuffrè, 2011; L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit.

<sup>31</sup> *Ex pluribus* U. ALLEGRETTI (a cura), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit.; J. FISHKIN, P. LASLETT (a cura), *Debating Deliberative Democracy*, Oxford, Blackwell, 2003.

<sup>32</sup> Come sottolineato, con un riferimento anche all'esperienza discussa in questo articolo, da L. PELLIZZONI, *Comunità, partecipazione e democrazia deliberativa: un'esperienza italiana*, cit., pp. 149-152.

Tra i critici, alcuni rifiutano alla radice i presupposti e le idee fondanti dell'ideale deliberativo, rilevando al suo interno contraddizioni e "dilemmi intrinseci e irrisolvibili"<sup>33</sup>, altri, pur accogliendo, almeno in parte, istanze e premesse del modello, ne segnalano possibilità di fallimento ed effetti indesiderati, anche paradossali<sup>34</sup>.

Del resto, anche i fautori della democrazia deliberativa devono riconoscere la distanza tra le ambiziose finalità che si prefigge e la realtà che si osserva. E dunque la domanda fondamentale è se e come sia possibile ridurre questa distanza, non soltanto indagando le condizioni e i termini formali dell'influenza della deliberazione sulle decisioni pubbliche, ma, ancor prima, comprendendo se e come le pratiche deliberative possano innestarsi nei contesti sociali.

Quest'ultima domanda introduce la questione dell'istituzionalizzazione delle suddette pratiche.

A fronte di un recente "incremento della propensione alla regolamentazione formale, da parte degli enti pubblici, dei processi partecipativi"<sup>35</sup>, non vi è accordo tra gli studiosi riguardo ai tratti caratterizzanti e agli effetti dei processi di istituzionalizzazione della deliberazione pubblica, anche a causa di una "disomogenea definizione del concetto stesso"<sup>36</sup>.

Alcuni autori vedono con preoccupazione la crescita di un controllo politico e istituzionale dei processi deliberativi e partecipativi, così come il rischio che l'apporto innovativo delle pratiche deliberative, "nella fase di istituzionalizzazione, possa venire adottato artificialmente, cioè in modo sempre più *cerimoniale* e *rituale*, senza porsi il problema della sua effettiva utilità"<sup>37</sup>.

Altri autori, più ottimisticamente, sostengono che pratiche istituzionalizzate siano in grado di prendere decisioni più vincolanti sul

<sup>33</sup> S. TARANTO, *Dilemmi intrinseci, irrisolvibili della democrazia deliberativa*, in "Sociologia del diritto", n. 3, 2013.

<sup>34</sup> G. REGONINI, *Paradossi della democrazia deliberativa*, in "Stato e mercato", 73, n. 1, 2005.

<sup>35</sup> A. ALLEGRETTI, *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*. Milano, Giuffrè, 2009, p. 281.

<sup>36</sup> M. ALLULLI, *Pratiche partecipative e istituzionalizzazione. Tra ritualità e decision-making*, in "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche", n. 3, 2011, p. 447.

<sup>37</sup> L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., p. 24; L. LANZALACO, *Democrazia deliberativa, innovazione istituzionale e sviluppo locale*, Quaderni della Camera di Commercio di Macerata, n. 2, 2007, pp. 7-14.



modo di agire del governo e di accrescere il “potenziale trasformativo” della democrazia deliberativa<sup>38</sup>.

Non è chiaro, dunque, se l’istituzionalizzazione delle pratiche deliberative abbia come conseguenza un maggiore controllo da parte dell’amministrazione oppure rappresenti una risorsa per l’azione associativa, in grado di cambiare il modo di implementazione delle politiche<sup>39</sup>.

Dal nostro punto di vista, adottato anche nello studio di caso che ci accingiamo a presentare, l’istituzionalizzazione delle pratiche deliberative dipende dalla loro capacità di attivare un processo trasformativo delle istituzioni, concepite come “modelli di comportamento che in una determinata società sono dotati di cogenza normativa”<sup>40</sup>. Solo un tale cambiamento, infatti, è in grado di incidere sull’adesione consapevole da parte dei cittadini alle norme e ai valori fondamentali che sostanziano i processi democratici (quella che, con Hart abbiamo chiamato “prassi riconoscimentale”). Perché ciò accada sarà necessario che il dialogo argomentato non incida solo sulle opinioni e sugli atteggiamenti più superficiali dei partecipanti, ma sia in grado di fare leva anche su principi, valori e preferenze ultime, producendo mutamenti cognitivi profondi. Già Dewey, del resto, sosteneva che la democrazia “è più che una forma di governo; è principalmente un modo di vita associata, di esperienza congiunta comunicata”<sup>41</sup>.

## 2. *Il caso SpeDD a Novara*

La sperimentazione di democrazia deliberativa qui all’attenzione, svoltasi a Novara tra il 2012 e il 2016, è stata promossa grazie al progetto SpeDD, acronimo che sta per Sperimentazione di percorsi di Democrazia Deliberativa, voluto da una Onlus (l’Associazione Territorio

<sup>38</sup> B. WAMPLER, *Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brazil*, in “Comparative Politics”, 41, 1, 2008. Parlano di “potenziale trasformativo” E. D’ALBERGO, G. MOINI, *Il potenziale trasformativo delle pratiche partecipative: tre casi a confronto*, in D’ALBERGO, G. MOINI (a cura), “Partecipazione, Movimenti e Politiche Pubbliche a Roma”, Roma, Aracne, 2007.

<sup>39</sup> Y. SINTOMER, J. DE MAILLARD, *The limits to local participation and deliberation in the French ‘politique de la ville’*, in “European Journal of Political Research”, 46, n. 4, 2007, p. 505.

<sup>40</sup> A. CAVALLI, *Istituzioni. Processi e tipologia*, in “Enciclopedia delle Scienze Sociali”, V, Roma, Treccani, 1996, pp. 122-126.

<sup>41</sup> J. DEWEY, *Democracy and Education. An Introduction to the Philosophy of Education*, Mineola NY, Dover Publications, 2004, p. 83.



e Cultura) e supportato finanziariamente dalla Fondazione Cariplo, alla quale si sono aggiunte, nel corso del progetto, altre fondazioni locali, come la Fondazione De Agostini e la Fondazione della Comunità del Novarese<sup>42</sup>. I quattro momenti indicati nella Figura 1 rappresentano i passaggi fondamentali della sperimentazione.

Figura 1 - *Le principali fasi della sperimentazione di democrazia deliberativa a Novara*



Fonte: elaborazione degli autori.

Di seguito daremo conto di ciascuna delle quattro fasi, tentando di mettere in evidenza le dimensioni più rilevanti del percorso di istituzionalizzazione delle pratiche deliberative.

## 2.1 *La fase pilota*

L'inizio della fase pilota ha coinciso con un'indagine volta a far emergere "parole-chiave", ossia mappare le tematiche che rivestono maggiore importanza nel contesto cittadino, nonché a fornire una informazione comune a coloro che avrebbero preso parte al processo deliberativo. La ricerca, che ha seguito un approccio composito combinando tra loro analisi testuale, interviste aperte, questionari e osservazione partecipante, si è sviluppata in un costante confronto con gli attori sociali, istituzionali e non, della città<sup>43</sup>.

I temi identificati sono poi stati al centro del momento deliberativo, costituito da una giornata di discussione, chiamata "agorà deliberativa" e strutturata in dieci gruppi, ciascuno impegnato su una questione specifica: dal lavoro all'emergenza abitativa, dai trasporti alla cultura, dalla salute alla vivibilità dei quartieri. Gli oltre 100 partecipanti sono stati individuati attraverso un metodo a scelta ragionata,

<sup>42</sup> Gli autori del presente articolo hanno collaborato all'elaborazione e realizzazione del progetto.

<sup>43</sup> G. BALDUZZI, M.F. FONTEFRANCESCO, *L'indagine sul campo: strumenti di analisi territoriale e percorsi di partecipazione*, in G. BALDUZZI, D. SERVETTI (a cura), "Discutere e agire. Una sperimentazione di democrazia deliberativa a Novara", Novara, Interlinea, 2014.

al fine di includere persone direttamente coinvolte nei temi affrontati dai diversi gruppi, tenendo conto delle principali variabili socio-demografiche nella costruzione del campione.

## 2.2 *Formazione degli operatori*

Un aspetto centrale del disegno del progetto è l'aver optato per la selezione e formazione di operatori locali.

I facilitatori hanno il compito di strutturare correttamente il *setting*, fare in modo che tutti possano prendere la parola senza prevaricazioni, favorire lo sviluppo del contraddittorio e ridurre gli effetti distorsivi generati dalle asimmetrie tra i partecipanti<sup>44</sup>.

Al fine di garantire la professionalità e la neutralità di tali figure, un'opzione spesso adottata è l'impiego di consulenti estranei al contesto, con il forte rischio di produrre esperienze isolate, prive di effetti duraturi sulla comunità locale.

Per questo i promotori della sperimentazione hanno scelto di formare *in loco* nuove sensibilità e competenze.

Gli operatori sono stati selezionati tramite avviso pubblico al quale si poteva rispondere con una autocandidatura. Ai candidati è stato proposto un corso della durata di 6 mesi, per un totale di 64 ore tra lezioni ed esercitazioni in aula e sul campo<sup>45</sup>. I partecipanti al corso sono stati in tutto quindici, otto dei quali si sono poi impegnati come operatori nella sperimentazione. Le tematiche trattate sono state caratterizzate da una spiccata multidisciplinarietà, con il contributo di docenti universitari, amministratori locali, esperti in progettazione e *fund raising*, rappresentanti di organizzazioni del terzo settore.

## 2.3 *Percorsi deliberativi nei quartieri*

Al pari di molti altri centri urbani, il territorio del comune di Novara è formato da numerosi quartieri, sobborghi, frazioni e località,

<sup>44</sup> L. BOBBIO, *Tipi di deliberazione*, in E. ALES, M. BARBERA, F. GUARRIELLO (a cura), "Lavoro, welfare e democrazia deliberativa", Milano, Giuffrè, p. 57.

<sup>45</sup> Il corso è stato progettato in collaborazione con il Dipartimento di Studi per l'Economia e l'Impresa (DISEI) dell'Università del Piemonte Orientale e con il Centro di cultura – Gruppo di operatori dell'Università Cattolica, entrambi partners del progetto.

alcuni dei quali molto risalenti, altri sviluppatisi più di recente, soprattutto in seguito all'espansione economica e demografica della città nei decenni del secondo dopoguerra.

I percorsi deliberativi avviati dal progetto hanno interessato sei quartieri e una frazione in tre differenti aree.

Precedute da azioni di ricerca sul campo, che hanno coinvolto nella preparazione rappresentanti di scuole, associazioni, parrocchie e altre realtà attive nella comunità, le agorà di quartiere hanno visto la partecipazione di cittadini eterogenei per genere, età, professione, scolarizzazione, appartenenze associative e professionali.

Ogni agorà di quartiere è stata strutturata in tre gruppi, ciascuno dei quali ha discusso temi specifici. Di qualunque tema si parlasse, l'invito posto ai partecipanti è sempre stato quello di elaborare possibili soluzioni ai problemi discussi, anche in vista dell'opportunità di trasformare le idee emerse in azioni realizzabili nell'ambito dei micro-progetti di quartiere.

Lo stimolo a convergere su proposte condivise e concretamente attuabili a partire dall'impegno degli stessi cittadini ha contribuito a rendere la discussione dei gruppi vivace e costruttiva, consentendo ai facilitatori di valorizzare l'apporto e l'esperienza di tutti i partecipanti.

Nel corso della discussione sono emerse le abitudini quotidiane degli abitanti dei quartieri, le loro percezioni relative agli spazi comuni, alla cura e alla vivibilità dei luoghi, al ruolo di istituzioni e realtà più "prossime", quali scuole, negozi, servizi, centri sportivi e ricreativi, associazioni. Non di rado è stata messa in luce dai partecipanti la mancanza di spazi e occasioni di incontro, discussione e confronto, soprattutto dopo la soppressione, in tempi abbastanza recenti, dei consigli di circoscrizione<sup>46</sup>.

I partecipanti alle agorà sono stati poi invitati a un secondo appuntamento, durante il quale, dopo una breve presentazione dei risultati del processo deliberativo, i cittadini hanno lavorato per trasformare le idee in un microprogetto, a partire da una proposta iniziale formulata dai promotori sulla base delle istanze e delle proposte emerse durante l'agorà.

<sup>46</sup> La legge n. 191/2009 (art. 2, c. 186, lett. *b*) ha disposto l'abolizione delle circoscrizioni di decentramento comunale con la sola eccezione dei Comuni superiori ai 250.000 abitanti.

## 2.4 Microprogetti

In ciascuna delle aree coinvolte nei percorsi deliberativi si è sviluppato un microprogetto.

Nell'area Sud è stato riattivato un immobile inutilizzato da anni, un tempo sede di un ambulatorio. Su richiesta dei cittadini e di una rete di associazioni operanti nel quartiere, lo stabile è stato concesso dal Comune di Novara in uso gratuito (ma senza oneri per l'amministrazione) e grazie all'impegno della comunità è stato ristrutturato e reso fruibile, tanto che oggi ospita una serie di attività e servizi di pubblica utilità. Le risorse economiche per l'iniziativa sono venute, oltre che dai finanziatori del progetto, anche dai cittadini del quartiere, che hanno contribuito con donazioni e apposite iniziative di *fund raising*. Cittadini e organizzazioni coinvolte nel microprogetto hanno costituito a una nuova associazione, al fine prendere in gestione il centro polifunzionale e dare continuità all'esperienza.

Nell'area Centro il microprogetto ha realizzato percorsi di riscoperta di luoghi significativi della storia novarese, in un'ottica di promozione turistico-culturale. Gli itinerari hanno rievocato aspetti costitutivi della memoria cittadina, come le vie d'acqua, l'artigianato e le produzioni nel campo enogastronomico, la storia di personalità illustri. Il microprogetto ha visto la collaborazione fra diverse istituzioni. Tra queste vi è per esempio una scuola primaria che ha fatto propria l'esperienza nata all'interno del microprogetto nel piano dell'offerta formativa del prossimo triennio.

Nell'area Nord i cittadini hanno sollecitato l'attenzione dell'intera città verso i problemi di cura del territorio di una frazione con un patrimonio culturale e naturalistico peculiare, sui quali il dibattito locale ha registrato tassi di significativa conflittualità. L'esperienza, culminata in un convegno pubblico dall'evocativo titolo "La periferia al centro" e in una mostra volutamente promossa in uno spazio del centro cittadino, ha costituito una importante occasione di dialogo sereno tra le associazioni e i comitati locali e le istituzioni coinvolte nella problematica della cura del territorio, in un'area della città che negli ultimi decenni è stata profondamente trasformatada insediamenti infrastrutturali e industriali. La mostra ha esposto fotografie scattate dai residenti e disegni realizzati dai bambini della scuola locale, con il risultato di restituire un'immagine del luogo visto con gli occhi degli stessi abitanti. I cittadini intendono dare continuità all'esperienza, promuovendo, in collaborazione con le istituzioni, interventi di recupero e cura di spazi pubblici.

In generale, i microprogetti sono stati l'occasione per coniugare la partecipazione deliberativa con processi di intervento collettivo e partecipato sul territorio. Le azioni concrete, avviate dai cittadini a partire dalla discussione e dalla condivisione di priorità e potenzialità presenti, sono il segno di un cambiamento e di una rigenerazione dei processi democratici introdotta grazie a un percorso che, alla luce delle nostre premesse, possiamo qualificare come di *istituzionalizzazione* delle pratiche deliberative nel tessuto cittadino.

### 2.5 *L'istituzionalizzazione della pratica deliberativa a Novara*

L'iniziativa sopra descritta, benché originatasi all'esterno del sistema politico-rappresentativo locale, non si è retta su eventi estemporanei e occasionali, né unicamente su un'azione spontanea di piccoli gruppi di cittadini di buona volontà.

Essa, al contrario, è stata pianificata e realizzata grazie al formarsi di un nucleo operativo stabile, in costante raccordo con la rete dei promotori.

Dall'analisi dell'istituzionalizzazione delle pratiche deliberative promosse a Novara emergono tre aspetti chiave.

In primo luogo, il processo deliberativo è stato costruito attorno a temi avvertiti come prioritari dagli abitanti stessi, con un metodo "maieutico" che ha consentito di far emergere tanto la domanda di partecipazione quanto le istanze collettive a essa correlate. Per questo motivo i processi deliberativi sperimentati, benché svoltisi in ambiti specificamente dedicati e strutturati in base a uno schema standard, non hanno dato luogo alla ripetizione stanca di un rituale esercizio consultivo, bensì a un'occasione per i cittadini di *prendere parte* direttamente e personalmente a un processo di deliberazione e di azione collettiva.

Il secondo aspetto riguarda l'ambito socio-territoriale individuato per la sperimentazione. I quartieri, luoghi dove il vissuto quotidiano degli individui si proietta entro reti più vaste di quelle strettamente legate all'ambito privato e domestico<sup>47</sup>, si sono mostrati contesti ideali a promuovere la deliberazione pubblica, innestare un cambiamento della prassi democratica e favorire la cooperazione tra diversi soggetti attorno a obiettivi comuni.

<sup>47</sup> G. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Percorsi deliberativi e democrazia locale: il laboratorio novarese*, cit., p. 320.

Nel caso esaminato si nota che l'istituzionalizzazione non consiste nella regolamentazione formale del processo da parte di enti pubblici, ma nella capacità delle pratiche deliberative di avviare un cambiamento dei modelli di comportamento. In particolare si possono osservare dinamiche di cooperazione tra i cittadini, nonché un significativo rafforzamento dell'azione collettiva e della capacità di incidere e trasformare la realtà, influenzando anche le modalità di implementazione delle politiche.

L'ultimo aspetto riguarda il rapporto con le istituzioni rappresentative, con il livello del governo e dell'amministrazione. Le pratiche deliberative studiate in questa sede possono essere considerate forme di organizzazione autonoma ma non antagonista della società. L'istituzionalizzazione non ha avuto solo un impatto sul tessuto civico, ma è stata in grado di retroagire positivamente sul circuito rappresentativo, poiché ha introdotto forme di connessione tendenzialmente stabili tra istanze della cittadinanza e decisioni politiche, nonché esperienze di concreta collaborazione e corresponsabilità, in chiave di sussidiarietà orizzontale, per la soluzione di problemi e la produzione di beni collettivi e di coesione sociale<sup>48</sup>.

L'impressione ricavata dal caso è quindi che, sia pure incrementalmente e per gradi, la capacità delle pratiche deliberative di attivare un cambiamento nella sfera della vita quotidiana può avere un impatto anche sui modelli di comportamento all'interno delle istituzioni rappresentative e incidere sull'azione politica.

### *Conclusioni*

Alla luce della ipotesi sopra formulata, che vede nell'indebolirsi della "prassi riconoscimentale" la radice della crisi di effettività del principio democratico (§§ 1.2 e 1.3), l'efficacia della democrazia deliberativa dipende dalla possibilità di una riscoperta consapevole della discussione e del mutuo riconoscimento tra cittadini appartenenti a una stessa comunità, nonché della possibilità di portare concreti vantaggi alla qualità del vivere comune attraverso l'azione collettiva.

<sup>48</sup> Sulla produzione di beni collettivi e le implicazioni sullo sviluppo a livello locale si veda C. CROUCH, P. LE GALÈS, C. TRIGILIA, H. VOELZKOW, *I sistemi di produzione locale in Europa*, Bologna, il Mulino, 2004. Sul concetto di coesione sociale si rimanda a EUROPEAN COMMITTEE FOR SOCIAL COHESION (ECSC), *Revised Strategy for Social Cohesion*, Strasbourg, Council of Europe, 2004, p. 2.

La sperimentazione presa in esame indica un percorso possibile, lento, graduale, necessariamente incerto – ma la democrazia è “incertezza istituzionalizzata”<sup>49</sup> – di istituzionalizzazione delle pratiche deliberative.

Nel caso analizzato si possono individuare alcuni fattori che hanno favorito tale istituzionalizzazione: *i*) costruzione dell’agenda per emersione dal contesto, *ii*) adattamento e radicamento nella comunità locale, *iii*) adeguatezza dell’ambito socio-territoriale, *iv*) connessioni stabili tra cittadini e istituzioni, *v*) realizzazione concreta di azioni collettive; *vi*) continuità nel tempo. Questi fattori possono essere applicati e usati come indici per vagliare il grado di istituzionalizzazione delle pratiche deliberative anche in altre esperienze di democrazia deliberativa.

Si potrebbe sostenere che il messaggio implicito delle azioni collettive realizzate dai partecipanti ai percorsi deliberativi sia una svalutazione del ruolo delle istituzioni pubbliche. In questo caso, tuttavia, l’assunzione di responsabilità da parte dei cittadini è stata strategica per richiamare ciascun partecipante alla consapevolezza dei rapporti e dei legami sistemici oltre i propri interessi personali e alla necessità di un’attenzione costante ai problemi della vita collettiva al fine di mantenere un accettabile livello di coesione sociale.

Sembra emergere, quindi, un contributo concreto che simili esperienze possono offrire all’effettività del principio democratico nella prospettiva della Costituzione italiana. In tal senso, si possono trarre due ulteriori spunti di riflessione che attengono alla ricerca degli spazi e dei modi più convenienti per la *promozione* delle pratiche di democrazia deliberativa.

Il primo riguarda la cosiddetta società civile e un contesto contrassegnato dalla sfiducia verso le istituzioni rappresentative e i corpi intermedi che le hanno storicamente legittimate. Il caso analizzato suggerisce che una promozione dei processi partecipativi esterna a tali istituzioni da un lato favorisce un possibile superamento dell’attuale sfiducia, dall’altro può creare occasioni di collaborazione e far convergere istituzioni, attori sociali e cittadini attorno a obiettivi comuni e azioni collettive condivise. Quindi, sul piano della ricerca, è possibile valutare le sinergie tra la proposta della democrazia deliberativa e le attività di promozione sociale e, sul piano del *policy*

<sup>49</sup> J. W. MÜLLER, *L’enigma democrazia. Le idee politiche nell’Europa del Novecento*, Torino, Einaudi, 2012, p. 341.

*making*, favorire le autonome iniziative che presentino i caratteri di questa interazione<sup>50</sup>.

Il secondo spunto di riflessione interpella la responsabilità delle istituzioni pubbliche e induce a domandarsi come l'ordinamento giuridico, intervenendo sul piano delle relazioni tra tali istituzioni, altre formazioni sociali e singoli cittadini, possa farsi promotore e garante dell'istituzionalizzazione delle pratiche deliberative. Se, infatti, si tratta ragionevolmente di contributi parziali ma significativi all'effettività del principio democratico, la considerazione di una simile prospettiva di promozione e garanzia deve considerarsi imposta dalla Costituzione alla Repubblica.

Alcune indicazioni utili provengono da due fattori di istituzionalizzazione tra quelli prima elencati: il radicamento nel contesto locale e la continuità nel tempo.

Per perseguire il primo, una scelta può essere quella di costruire sul territorio, attraverso una formazione dedicata, le competenze necessarie non solo a gestire la discussione all'interno dei momenti deliberativi *stricto sensu* (quelle occorrenti alla figura dei c.d. *facilitatori*) bensì anche quelle più estesamente utili a organizzare nel loro complesso i percorsi deliberativi. Se, infatti, l'autonomia del percorso deliberativo dal sistema rappresentativo richiede competenze, la formazione *in loco* di queste ultime può essere considerata una precondizione importante, degna di essere incentivata e promossa dall'ordinamento.

Quanto alla continuità nel tempo, può essere decisiva la scelta di investire le pratiche deliberative di una prospettiva pluriennale, nonché indipendente dalle scadenze dei mandati elettorali delle singole amministrazioni locali.

Non è pertanto fuori luogo pensare che pratiche deliberative favorite e promosse secondo questi criteri possano retroagire sul sistema democratico-rappresentativo, rafforzandone l'effettività e delineando in concreto forme di partecipazione istituzionalizzate e continuative nel tempo: una risposta in grado di controbilanciare quella visione di

<sup>50</sup> Come previsto, nella chiave della sussidiarietà orizzontale prima richiamata, dall'art. 118, u.c., Cost., che pone un problema ad oggi aperto, ovvero come gli enti costitutivi della Repubblica possano *promuovere* una *iniziativa* indirizzata allo svolgimento di attività di interesse generale da parte di cittadini, singoli e associati, che deve essere *autonoma*: un problema analogo per molti versi a quello di *favorire* una partecipazione *spontanea* e una *libera* adesione ai valori democratici.



breve termine che, a partire dal livello del governo locale, condiziona e indebolisce più estesamente le nostre democrazie.

**Abstract** - The article aims to investigate whether and how the institutionalization of deliberative processes should contribute to promote the effectiveness of democratic principle, as conceived by the Italian Constitution. By analysing a deliberative democracy case study in Novara, the authors suggest some necessary conditions for the institutionalization of deliberative practices, as well as some implications for further research and democratic participation policies. Taking into account that public deliberation practices are

more than mere consultation exercises, the article shows such processes can foster the citizens' engagement on common issues and objectives, especially because these practices help individuals to rediscover reasons and meanings of democratic participation. A similar way to conceive and to implement the institutionalization of the deliberation practices could revitalize democratic processes, mainly through the building of community ties and the establishing lasting connection between citizen concerns and policy-making.

## **LIBERTÀ VERSUS DEMOCRAZIA IN FRIEDRICH VON HAYEK, BRUNO LEONI E HANS HERMANN HOPPE**

di **Roberta Adelaide Modugno**

### *Introduzione*

Nel corso della seconda metà del Novecento sembrava che l'inarrestabile rivoluzione democratica prevista da Alexis de Tocqueville si fosse definitivamente attuata. Francis Fukuyama nel suo noto saggio sulla fine della storia aveva sostenuto che ormai in materia di istituzioni politiche e sociali non c'era più nulla da scoprire e che la liberaldemocrazia rappresentava l'approdo definitivo di un lungo processo storico-costituzionale<sup>1</sup>. Tutta l'umanità avrebbe dovuto applicare questo modello vittorioso ed estenderlo alle aree periferiche e non democratiche del mondo anche con la guerra, come teorizzato dai neo-conservatori. Sebbene la teoria di Fukuyama sia stata criticata per il suo determinismo, essa rappresenta comunque un'opinione largamente diffusa sia tra le *élites* politiche che tra il pubblico più vasto, cioè a dire che i regimi democratici contemporanei sarebbero il livello più alto raggiunto dalla politica e che qualunque altro sistema politico sarebbe oramai superato.

Nel mondo occidentale la democrazia sta vivendo una crisi sia di rappresentazione che di fiducia. Uno degli snodi teorici più complessi è quello del rapporto tra liberalismo e democrazia. È del tutto normale parlare di liberaldemocrazia e gli Stati occidentali vengono definiti li-

Università di Roma Tre.

<sup>1</sup> F. FUKUYAMA pubblicò inizialmente, nell'estate del 1989 (prima della caduta del muro di Berlino), un saggio dal titolo *The End of History?* su "The National Interest". Nel 1992 pubblicò il volume dal titolo *The End of History and the Last Man*, New York, Free Press, 1992; trad. it. *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Milano, BUR, 2003.

beraldemocratici al punto che sovrapposizione e complementarità tra liberalismo e democrazia vengono assunti come un dato scontato. Ma è proprio vero che, come sostiene Norberto Bobbio, «la democrazia può essere considerata come il naturale sviluppo dello stato liberale»? Ed è proprio vero che «oggi stati liberali non democratici non sarebbero più concepibili, né stati democratici che non fossero liberali»<sup>2</sup>? Si ritiene comunemente che la maggiore garanzia che i diritti di libertà siano protetti contro la tendenza dei governanti a limitarli e a sopprimerli stia nella possibilità che i cittadini hanno di difenderli contro gli eventuali abusi. Si ritiene, inoltre, che il miglior rimedio contro l'eccesso di potere sia la partecipazione diretta o indiretta dei cittadini alla formazione delle leggi. Sotto questo aspetto i diritti politici sarebbero un complemento naturale dei diritti di libertà e dei diritti civili. Scrive Bobbio: «vi sono buone ragioni per credere che oggi il metodo democratico sia necessario per la salvaguardia dei diritti fondamentali della persona che stanno alla base dello stato liberale»<sup>3</sup>.

Il presente lavoro prende in considerazione Friedrich von Hayek, Bruno Leoni e Hans Hermann Hoppe in quanto autori particolarmente significativi all'interno della tradizione liberale. Hayek è uno tra i maggiori esponenti del liberalismo classico, Leoni rappresenta la transizione tra liberalismo classico e individualismo integrale, al limite dell'anarchia, e Hoppe esprime il superamento del paradigma liberale classico di uno stato limitato nei poteri e nelle funzioni, approdando al *libertarianism*. Nel corso del XX secolo Hayek, Leoni e Hoppe hanno, a livelli diversi, criticato le incoerenze della democrazia. Seguire le riflessioni dei tre autori significa percorrere la vicenda del rapporto tra liberalismo e democrazia fino alla desacralizzazione delle istituzioni democratiche da parte di Hoppe. Le aree maggiormente problematiche su cui questi autori hanno riflettuto sono il rapporto tra scelte collettive e libertà individuale e tra libertà e uguaglianza. Quanto spazio le scelte pubbliche lasciano alla libertà individuale? Quanta e che tipo di uguaglianza è compatibile con la libertà individuale e con i diritti di proprietà? Vivere in una democrazia ed avere il diritto di voto significa essere liberi? Questi sono alcuni dei quesiti a cui Hayek, Leoni e Hoppe cercano di dare delle risposte.

<sup>2</sup> N. BOBBIO, *Liberalismo e democrazia*, in G.M. BRAVO (a cura), "Il pensiero politico contemporaneo", Milano, Franco Angeli, 1985, vol. I, p. 46

<sup>3</sup> N. BOBBIO, *Liberalismo e democrazia*, cit., p. 47

## 1. *Friedrich von Hayek*

La crisi petrolifera del 1973 segnò la fine della crescita economica postbellica. L'incertezza economica di quegli anni fece da cornice alla crisi del *welfare state* che divenne uno dei temi principali della riflessione politica. Gli anni Settanta e Ottanta del XX secolo furono caratterizzati da un *revival* del liberalismo classico negli Stati Uniti e nel Regno Unito, meno nell'Europa continentale. A partire dagli anni Cinquanta i liberali classici, sebbene differissero tra loro sotto molti aspetti, sfidarono il ruolo economico e redistributivo dello stato. Lo stato produttore di debito pubblico con il suo apparato fiscale divenne una delle tematiche centrali sia del liberalismo che del *libertarianism*.

Nel 1975 Michel Crozier, Samuel Huntington and Joji Watanuki diedero alle stampe *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. Secondo la loro analisi, durante gli anni Sessanta, la democrazia stessa era cresciuta a tal punto da condurre a una spirale di ingovernabilità. Le democrazie occidentali erano state sovraccaricate da una serie di attività burocratiche, economiche e sociali che avevano sovralimentato le aspettative dei cittadini nei confronti della democrazia stessa. Ma queste attese sono state deluse. Nello stesso tempo l'apparato dello stato ha raggiunto dimensioni enormi. La frustrazione delle aspettative ha condotto ad una contrazione della legittimità dei governi democratici e alla disaffezione nei confronti degli stessi. La terapia proposta era una drastica riduzione del *welfare state*<sup>4</sup>.

Un momento centrale della riflessione liberale sui temi della democrazia è rappresentato dall'opera di Hayek<sup>5</sup>, *Law, Legislation and*

<sup>4</sup> M. CROZIER, S.P. HUNTINGTON, J. WATANUKI, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, New York University Press, 1975; trad. it. *La crisi della democrazia: rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione trilaterale*, Milano, Franco Angeli, 1977.

<sup>5</sup> Su Hayek in particolare si ricordano E. BUTLER, *Friedrich A. von Hayek*, Pordenone, Studio Tesi, 1988; P. NEMO, *La société de droit selon Hayek*, Parigi, PUF, 1988; R. CUBEDDU, *Il liberalismo della Scuola austriaca. Menger, Mises, Hayek*, Napoli, Morano, 1992; N. MATTEUCCI, *Il filosofo Friedrich von Hayek*, in "Filosofia politica" a. VIII, n.1, aprile 1994, pp. 65-92; R. CUBEDDU, *Friedrich A. von Hayek*, Roma, Borla, 1995; A. EBENSTEIN, *Hayek's Journey: the Mind of Friedrich Hayek*, New York, Palgrave, 2003; B. J. CALDWELL, *Hayek's Challenge: An Intellectual Biography*, Chicago, University of Chicago Press, 2004; A. GAMBLE, *Friedrich A. von Hayek*, Bologna, il Mulino, 2005; E. ANGNER, *Hayek and Natural Law*, Londra-New York, Routledge, 2007; D. ANTISERI, *Friedrich A. von Hayek*, Roma, Luiss Edizioni, 2007; N. WAPSHOTT, *Keynes Hayek. The Clash*

*Liberty*. Non a caso la rinascita del liberalismo negli anni Settanta si tradusse in una rinnovata rivendicazione dell'attualità e del primato del costituzionalismo. Questo viene inteso come teoria dei limiti che necessariamente devono essere posti all'esercizio di ogni forma di potere, anche e soprattutto di quello democratico. Tale tendenza è ben esemplificata in Italia dalla riflessione di Nicola Matteucci<sup>6</sup>. Paradigmatico di questo orientamento può essere considerato il lavoro di James M. Buchanan, *The Limits of Liberty*. Pubblicato nel 1975, il volume recava il significativo sottotitolo *Between Anarchy and Leviathan*. A causa della pervasiva invadenza del potere pubblico connaturata allo sviluppo delle politiche sociali, lo stato doveva abbandonare, ad avviso di Buchanan, la configurazione produttiva o post-costituzionale, recuperando la sua originaria funzione di "stato protettivo" o "stato arbitro", in grado di far rispettare dall'esterno dei processi socioeconomici i diritti e le regole<sup>7</sup>. Protagonista indiscusso di questo ritorno al costituzionalismo negli anni Settanta è proprio l'austriaco Hayek, la cui riflessione circa i limiti del potere si fonda su di una critica alla democrazia la quale a sua volta si collega con la critica dei "diritti sociali" ed economici e del miraggio della "giustizia sociale". Quest'ultima infatti, ad avviso di Hayek, non può che essere un miraggio dal momento che si tenta di realizzarla non tenendo conto della dispersione della conoscenza delle condizioni di tempo e di luogo tra milioni e milioni di persone. Il vano tentativo di raggiungere una giustizia sociale viene per giunta attuato nella palese violazione dei diritti di proprietà privata e di libertà dell'individuo<sup>8</sup>. Tuttavia l'espressione "giustizia sociale", «del tutto vuota e senza senso»<sup>9</sup>, ha conquistato l'immaginario collettivo tanto da costituire lo standard che dovrebbe guidare ogni azione politica. Lo sforzo in direzione della realizzazione della "giustizia sociale" è considerato «la caratteristica peculiare dell'uomo buono», nonché «il segno riconosciuto del possesso di una

*That Defined Modern Economics*, New York, Norton & Company, 2011; trad. it. *Keynes o Hayek: lo scontro che ha definito l'economia moderna*, Milano, Feltrinelli, 2012.

<sup>6</sup> N. MATTEUCCI, *Il liberalismo in un mondo in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 1972.

<sup>7</sup> J. M. BUCHANAN, *The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*, 1975, Indianapolis, Liberty Fund, 2000; trad. it. *I limiti della libertà*, Milano, Rusconi, 1998.

<sup>8</sup> F. A. VON HAYEK, *Law, Legislation and Liberty*, 1973 - 1976 - 1979, 3 Vols. London, Routledge, 1982, vol. II, *The Mirage of Social Justice*; trad. it. *Legge, legislazione e libertà*, Milano, il Saggiatore, 1989, pp. 183-184.

<sup>9</sup> F. A. VON HAYEK, *Legge, legislazione e libertà*, cit., p. 183

coscienza morale»<sup>10</sup>. In questo modo il richiamo alla “giustizia sociale” costituisce l’argomento più efficace per legittimare le più svariate richieste nei confronti del governo. In realtà questo richiamo è divenuto un elemento distorsivo, proprio dello stato interventista, per soddisfare le rivendicazioni di un numero crescente di interessi particolari<sup>11</sup>.

Nella terza parte di *Law, Legislation and Liberty*, Hayek affronta il grande tema della democrazia. A suo avviso «non è più possibile ignorare il fatto che sempre più gente intelligente e ben intenzionata sta lentamente perdendo fede nell’ideale della democrazia [...] I crescenti dubbi [...] riguardano il suo stesso nucleo centrale». Hayek è, in realtà, turbato per il declino della fiducia nella democrazia. Ma la disillusione che così tanti provano non sembra ad Hayek dovuta a un fallimento del principio della democrazia di per se stesso, ma al fatto di averlo applicato nel modo sbagliato. Sua precisa volontà è quella di «salvare l’ideale autentico dal discredito in cui sta cadendo» cercando di scoprire qual è stato l’errore per poter «evitare le cattive conseguenze del procedimento democratico attualmente seguito»<sup>12</sup>. Il declino della fiducia nella democrazia è da attribuirsi ad una certa deriva della democrazia stessa, appesantita dall’esigenza di raggiungere scopi impropri, quali “giustizia sociale” e garanzia dei “diritti sociali” ed economici. Così la democrazia finisce col servire, di fatto, «i vari interessi di un conglomerato di gruppi di pressione, il cui appoggio deve essere comprato dal governo mediante la concessione di benefici speciali». Per di più, tutto questo dà vita ad un gigantesco e costoso apparato parastatale istituito con l’obiettivo di dirottare verso i propri membri privilegi e risorse economiche sottratti alla collettività, sia a «coalizioni di interessi organizzati»<sup>13</sup>. Hayek desidera fugare ogni dubbio sui contenuti dell’ideale democratico lamentando che spesso il termine democrazia è usato come sinonimo di uguaglianza. «In senso proprio – scrive – il termine indica un metodo o procedura per determinare le decisioni politiche e non una qualità sostanziale o scopo di queste ultime». Lo stesso Tocqueville attribuiva al termine democrazia due significati prevalenti a seconda che si volesse fare riferimento all’insieme delle regole che distribuiscono il potere politico a tutti i cittadini oppure all’ideale del governo democratico, cioè a dire l’ugua-

<sup>10</sup> F. A. VON HAYEK, *Legge, legislazione e libertà*, cit., p. 267.

<sup>11</sup> F. A. VON HAYEK, *Legge, legislazione e libertà*, cit., p. 269.

<sup>12</sup> F. A. VON HAYEK, *Legge, legislazione e libertà*, cit., p. 472.

<sup>13</sup> F. A. VON HAYEK, *Legge, legislazione e libertà*, cit., p. 474.

gianza. L'uguaglianza che non sia semplicemente un'uguaglianza di fronte alla legge e un'uguaglianza di diritti, ovverossia un'uguaglianza sostanziale, presuppone l'intervento della forza che per principio è opposta alla libertà. Libertà e uguaglianza sono nella loro essenza in contrapposizione tra loro. Come nota Erik Ritter von Kuehnelt-Leddihn, il termine liberal democrazia viene abitualmente utilizzato ma in realtà si tratterebbe di un binomio niente affatto scontato ed anzi decisamente abusato<sup>14</sup>. Nella cornice teorica hayekiana la democrazia, rendendo possibile il pacifico avvicendamento dei governanti, è «un ideale per il quale vale ancora la pena di lottare fino in fondo [...]. Sebbene la democrazia in sé non sia la libertà, essa è l'unico metodo pacifico di importanti baluardi della libertà»<sup>15</sup>.

In definitiva Hayek, pur esprimendo il proprio disagio nei confronti di una democrazia che, a suo avviso, non è riuscita a realizzare il difficile equilibrio tra libertà individuale e scelte collettive, crede fortemente nel suo spirito vitale. Hayek affronta il tema anche da una prospettiva storica. «Sembra – scrive – che la democrazia, dopo un primo periodo di glorioso sviluppo, in cui è concepita, ed effettivamente opera, come salvaguardia della libertà individuale, in quanto accetta i limiti di un *nomos* superiore, debba giungere (prima o poi) ad arrogarsi il diritto di decidere ogni questione particolare a seconda di come si accorda la maggioranza»<sup>16</sup>. Hayek ricorda la fase, durante l'età moderna, in cui il Parlamento britannico iniziò ad arrogarsi poteri sovrani, ovverossia senza limiti, proclamando la sovranità del Parlamento e rifiutando l'idea che le sue decisioni particolari dovessero rispettare una qualche norma generale a meno che non fosse stata emanata da esso stesso. Progressivamente, sulla scia di tale esempio, tutti i limiti al potere supremo che erano stati faticosamente edificati durante l'evoluzione delle monarchie furono abbandonati l'uno dopo l'altro perché ritenuti non più necessari. Tutto ciò si tradusse nell'abbandono del costituzionalismo e del governo della legge. Proprio questo, ad avviso di Hayek, «si dimostrò essere la grande calamità dello sviluppo moderno». «La tragica illusione – prosegue Hayek – consistette nel

<sup>14</sup> E. RITTER VON KUEHNELT-LEDDIHN, *Liberty or Equality. The challenge of Our Times*, Caldwell, The Caxton Printers, 1952.

<sup>15</sup> F. A. VON HAYEK, *Legge, legislazione e libertà*, cit., p. 377. Questa visione della democrazia come strumento che rende possibile l'adattamento del governo al volere dei governati senza lotte violente è condivisa da Karl Popper e Ludwig von Mises. Cfr. L. VON MISES, *Liberalismo*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1997.

<sup>16</sup> F. A. VON HAYEK, *Legge, legislazione e libertà*, cit., p. 372.

credere che adottando procedure democratiche si potesse rinunciare a tutte le altre limitazioni del potere. In tal modo si promosse anche la credenza che il controllo del governo da parte del corpo legislativo democraticamente eletto avrebbe sostituito le limitazioni tradizionali», ma, avverte Hayek, «la sovranità della legge non deve essere confusa con la sovranità parlamentare»<sup>17</sup>.

Quel che accade, di fatto, nelle democrazie attuali è che la necessità di formare maggioranze organizzate per appoggiare particolari programmi d'azione in favore di gruppi speciali introduce una nuova forma di arbitrarietà e parzialità, e produce risultati in contrasto con i principi morali della maggioranza. Del resto, nota Hayek, «la maggioranza per rimanere tale, deve continuamente cercare di acquisirsi il sostegno di diversi interessi, concedendo benefici speciali a particolari gruppi di individui [...] Invero, i governi nel corso della storia non furono mai così bisognosi di soddisfare i desideri particolari di numerosi interessi speciali così come lo sono oggi [...] È improbabile che un governo autocratico si autolimiti; ma un governo democratico onnipotente non può assolutamente farlo» e, aggiunge, «una tale democrazia non ha nulla a che vedere con i concetti che giustificano il principio democratico»<sup>18</sup>. In conclusione un governo democratico non può e non deve tradursi nel governo di una maggioranza che in quanto tale si arroga il diritto di fare ciò che vuole. Non è la maggioranza che deve governare ma sempre e comunque la legge. È questa la grande lezione del *rule of law* che Hayek invita a recuperare per salvare la democrazia. A questo proposito Hayek propone di sostituire il termine democrazia con quello di *demarchia*, considerando che l'espressione greca ἀρχειν starebbe ad indicare un governo secondo le leggi piuttosto che la forza di comando. Avanza pure la proposta concreta di un'assemblea legislativa che dovrebbe emanare esclusivamente norme generali e di giusta condotta e che dovrebbe essere composta da uomini e donne sufficientemente maturi, tra i 45 e 60 anni, i quali dovrebbero rimanere in carica per ben 15 anni in modo da non doversi preoccupare di essere eletti. Parte fondamentale della proposta di Hayek sono poi una serie di salvaguardie per assicurare l'indipendenza del legislativo da interessi particolari. Al di là della proposta pratica, quel che è maggiormente da notare è che Hayek ha

<sup>17</sup> F. A. VON HAYEK, *Legge, legislazione e libertà*, cit., p. 375

<sup>18</sup> F. A. VON HAYEK, *Legge, legislazione e libertà*, cit., p. 374.



anticipato quelli che sarebbero stati i problemi tipici della democrazia occidentale nei decenni a venire.

Le opere di Hayek sono tese a porre le basi di una nuova cultura liberale che ammetta, come affermava il liberalismo classico, la presenza dello stato: Leoni, invece, al di là delle posizioni hayekiane, era già in precedenza andato alla ricerca di un modello di convivenza civile che non abbisogni dello stato. Il moderno liberalismo aveva creduto nella possibilità di una costituzione che si ponesse come limite invalicabile al dilagare del potere governativo e della democrazia e che riuscisse a conciliare la libertà individuale con un complesso, se pur limitato di scelte collettive. A ottant'anni inoltrati, Hayek, nell'*Introduzione* all'edizione di *Legge, legislazione e libertà* del 1982, fa i conti con la teoria politica che ha dominato il XX secolo, cioè quella democrazia che non è riuscita a mantenere le sue promesse, confessando il proprio disagio nei termini di un'ammissione di un fallimento suo e dell'intero liberalismo. «Quando Montesquieu e i padri della Costituzione americana formularono esplicitamente l'idea di una costituzione come insieme di limiti all'esercizio del potere [...] il loro scopo principale era di provvedere delle garanzie istituzionali per la libertà individuale [...] Dovunque, per via di mezzi costituzionali, i governi hanno ottenuto poteri che quei pensatori non intendevano affidare loro. Il primo tentativo di assicurare la libertà individuale per mezzo di forme costituzionali è evidentemente fallito»<sup>19</sup>. Hayek, forse, si avvide che quel compromesso tra libertà individuale e scelte collettive era da abbandonare ma non riuscì o non volle farlo. Questo compito è stato assunto successivamente da Hans Herman Hoppe.

## 2. Bruno Leoni sulla democrazia

Il contributo leoniano<sup>20</sup> alla riflessione sul rapporto tra potere e stato pone le basi per una filosofia politica totalmente innovativa e di

<sup>19</sup> F. A. VON HAYEK, *Legge, legislazione e libertà*, cit., p. 1.

<sup>20</sup> Su Bruno Leoni si vedano in particolare P. H. ARANSON, *Bruno Leoni in Retrospect*, in "Harvard Journal of Law & Public Policy", n. 3, 1988; R. CUBEDDU, *Friedrich A. von Hayek e Bruno Leoni*, in "Il Politico", n. 3, 1992; R. CUBEDDU, *Introduzione* in B. LEONI, "La libertà e la legge", Macerata, Liberilibri, 1994; A. MASALA, *Il liberalismo di Bruno Leoni*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003; E. BAGLIONI, *L'individuo e lo scambio. Teoria ed etica dell'ordine spontaneo nell'individualismo di Bruno Leoni*, Napoli, ESI, 2004; M. BARBERIS, *Introduzione*, in B. LEONI, "Il diritto come pretesa", Macerata,

stampo *libertarian*. La riflessione critica sui concetti di “governo”, “democrazia” e “potere” indebolisce la difesa etica e politica dell’opzione democratica. Non necessariamente, infatti, il modello democratico può essere considerato superiore in considerazione del fallimento delle realizzazioni del marxismo. Il paradigma democratico, infatti, rivela limiti e difetti più vicini al socialismo di quanto si potrebbe pensare. La questione concreta verte sulla verifica della compatibilità tra il sistema di mercato, teso a tutelare la libertà del singolo, e l’intervento dello stato con la sua particolare distribuzione delle risorse sulla base del semplice scambio di voti. L’interventismo statale minaccia la libertà individuale attraverso la legislazione e la pianificazione economica e tutto questo è visto da Leoni come effetto del potere del popolo. Del resto, osserva Leoni, «un ordinamento giuridico fondato sulla legislazione centralizzata ricorda [...] un’economia centralizzata in cui tutte le decisioni rilevanti sono prese da un manipolo di direttori, la cui conoscenza dell’intera situazione è fatalmente limitata e il cui eventuale rispetto per i desideri delle persone è soggetto a tale limitazione». Di conseguenza «c’è più di un’analogia fra l’economia di mercato e il diritto giudiziario o dei giuristi, come c’è più di un’analogia fra l’economia pianificata e la legislazione»<sup>21</sup>.

Il punto di partenza dell’analisi leoniana è la giustificazione della violenza. Leoni si domanda perché, se la coercizione non è né filosoficamente né eticamente difendibile, dovrebbe essere necessario rassegnarsi ad essa e accettarla di buon grado nel momento in cui si entra nell’agone politico, così come è condizionato dalla presenza dell’istituzione “stato”. «Questo problema, che da sempre assilla la filosofia, non soltanto non è stato mai risolto, ma è stato ipocritamente sublimato immaginando che a fondamento dell’azione redistributiva dello stato [...] vi siano appunto delle motivazioni “etiche”. Per essere più chiari, si vorrebbe giustificare eticamente lo stato, pur sapendo che non

Liberilibri, 2004; C. LOTTIERI, *Le ragioni del diritto. Libertà individuale e ordine giuridico nel pensiero di Bruno Leoni*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2006; L. M. BASSANI, *Introduzione*, in B. LEONI, “Il pensiero politico moderno e contemporaneo (1950-1967)”, a cura di L. M. BASSANI, A. MASALA, Macerata, Liberilibri, 2008, pp. XXIX-XLVIII; L. M. BASSANI, *Bruno Leoni nel labirinto liberale: un itinerario politico*, in B. LEONI, “Opere complete”, 3 voll., a cura di R. CUBBEDDU, C. LOTTIERI e A. MASALA, Torino, IBL, 2013-2016, vol. V; A. FAVARO, *Bruno Leoni. Dell’irrazionalità della legge per la spontaneità dell’ordinamento*, Napoli, ESI, 2009.

<sup>21</sup> B. LEONI, *Freedom and the Law*, Van Nostrand, Princeton, 1961; trad. it. *La libertà e la legge*, Macerata, Liberilibri, 1994, pp. 26-27.

può esistere una giustificazione etica della violenza, ed essendo inoltre consapevoli del fatto che senza l'uso della forza [...] nessuno "stato" resterebbe in piedi perché i benefici che se ne traggono sono, per la maggior parte dei cittadini, inferiori ai costi del suo mantenimento. Questo, per di più, senza chiederci per quale motivo si sia costretti a pagare i costi di una "organizzazione", alla quale non è data nessuna adesione libera e formale»<sup>22</sup>. Leoni propone due diverse concezioni di potere: la prima che verte sulle decisioni politiche<sup>23</sup>, intese come decisioni di gruppo, e perciò incentrata sul concetto di coercizione; la seconda, fondata sul riconoscimento reciproco di quelli che gli appaiono i diritti fondamentali dei singoli individui appartenenti a una società politica e perciò «incentrata sull'idea della cooperazione non coercitiva e sul rimpicciolimento del ruolo del governo»<sup>24</sup>. La prima concezione del potere rappresenta una critica del potere politico così come è, la seconda rappresenta invece l'ideale leoniano di una società virtualmente priva di coercizione.

Mentre Hayek, pur esprimendo il proprio disagio nei confronti di una democrazia che a suo avviso non era riuscita a realizzare il difficile equilibrio tra libertà individuale e scelte collettive, continua a credere nel suo spirito vitale, Leoni ritiene che nelle scelte pubbliche sia inevitabilmente insito l'elemento coercitivo. In tale ottica sarebbe proprio la democrazia ad essere responsabile della crescita a dismisura delle funzioni dello stato e del passaggio da uno stato minimo, ideale del liberalismo classico, ad uno stato massimo<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> R. CUBEDDU, *Prefazione*, in H. H. HOPPE, "Abbasso la democrazia. L'etica libertaria e la crisi dello stato", Treviglio, Faccio, 2000, p. 7.

<sup>23</sup> Per questa prima definizione si rimanda a B. LEONI, *Lezioni di dottrina dello Stato*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004 e a B. LEONI, *Natura e significato delle "decisioni politiche"*, in "Il Politico", n. 1, 1957; ora in B. LEONI, "Scritti di scienza politica e teoria del diritto", Milano, Giuffrè, 1980.

<sup>24</sup> M. STOPPINO, *L'individualismo integrale di Bruno Leoni*, in B. LEONI, "Scritti di scienza politica e teoria del diritto", Milano, Giuffrè, 1980, p. XXXIII. Per questa seconda definizione, sviluppata nei primi anni Sessanta si vedano B. LEONI, *Diritto e politica*, in "Rivista internazionale di filosofia del diritto", fasc. I, 1961; ora in B. LEONI, "Scritti di scienza politica e teoria del diritto", Milano, Giuffrè, 1980; B. LEONI, *Oggetto e limiti della scienza politica*, in "Il Politico", n.4, 1962; ora in B. LEONI, "Le pretese e i poteri: le radici individuali del diritto e della politica", Milano, Società Aperta, 1997.

<sup>25</sup> La critica *libertarian* ritiene che la realizzazione di un'uguaglianza sostanziale, che presuppone un forte ruolo dello Stato come redistributore di ricchezza, sia incompatibile con il pieno rispetto di diritti fondamentali quali libertà e proprietà (Hoppe, Ligio, Rothbard).

Le intuizioni leoniane sulla democrazia appaiono di grande attualità, dal momento che in un'epoca di trasformazioni radicali e grandi cambiamenti, il conflitto tra democrazia e libertà individuale che Leoni aveva intuito è divenuto quanto mai reale a causa di una incontrollata espansione dei compiti e delle attività dello stato. Leoni affronta il non facile tema della democrazia con sguardo disincantato e realista, mettendone in evidenza le incoerenze. Uno dei punti di avvio è la confutazione della teoria sulla democrazia tipica della scuola della *Public Choice*. Nel 1962 James Buchanan e Gordon Tullock, partendo da premesse di individualismo metodologico, affrontarono il problema della scelta razionale dell'individuo nel momento della fondazione di una comunità politica<sup>26</sup>. *Il calcolo del consenso* si colloca nella tradizione del liberalismo classico e gli autori sostengono che il meccanismo della votazione all'interno dell'arena politica è della stessa natura della scelta del consumatore sul mercato. Leoni critica questa analogia. La sua premessa è che nelle scelte pubbliche è insito l'elemento della coercizione. Il termine stesso *volontà comune* sarebbe intrinsecamente contraddittorio se riferito a individui che sono membri di una comunità. «Se le questioni politiche – scrive Leoni – sono proprio quelle che non permettono più di una scelta, e se, in più, non c'è modo di scoprire con un metodo oggettivo qual è la scelta più conveniente per una comunità politica, si dovrebbe concludere che le decisioni politiche implicano sempre un elemento incompatibile con la libertà individuale, e perciò incompatibile colla vera rappresentanza della volontà delle persone la cui scelta è stata eventualmente rifiutata nella decisione adottata»<sup>27</sup>. La stessa regola della maggioranza non sarebbe compatibile con la libertà di scelta individuale. La critica leoniana della democrazia prende le mosse dall'analisi delle scelte collettive che è a sua volta profondamente influenzata dalle premesse individualiste dell'autore. Ad avviso di Leoni le scelte collettive non sono altro che la contro parte della teoria organicistica dello stato<sup>28</sup>. Al contrario il processo decisionale dovrebbe sempre essere affrontato da una prospettiva di individualismo metodologico. Ma la decisione politica è solitamente *decisione di gruppo*, ovverossia una decisione per la quale la prospettiva individualistica è alterata, «una decisione singola raggiunta in

<sup>26</sup> J. BUCHANAN, G. TULLOCK, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962; trad. it., *Il calcolo del consenso*, Bologna, il Mulino, 1998.

<sup>27</sup> B. LEONI, *La libertà e la legge*, cit., p. 134.

<sup>28</sup> Si veda B. LEONI, *Natura e significato delle "decisioni politiche"*, cit., pp. 19-39.

qualche modo da diversi individui (e precisamente dagli individui del gruppo) e tale da valere per l'intero gruppo»<sup>29</sup>. In un sistema politico rappresentativo la minoranza dissenziente subisce semplicemente le decisioni della maggioranza e, laddove non sia possibile raggiungere una decisione unanime, allora l'unico strumento logico per ottenere decisioni di gruppo è la coercizione. C'è anche chi si chiede fino a che punto la minoranza dissenziente sia tenuta a sottomettersi al volere della maggioranza<sup>30</sup>. La questione era già stata sollevata da Gustave de Molinari il quale rifiutava strenuamente l'idea che i titolari di proprietà dovessero aderire passivamente alle misure confiscatorie di una maggioranza democratica<sup>31</sup>. La visione leoniana delle scelte collettive e della regola della maggioranza trae vigore dalla consapevolezza che proprio il sistema della rappresentanza democraticamente eletta è il terreno di coltura che favorisce l'emergere di minoranze scaltre in grado di dirigere la vita politica<sup>32</sup>. L'insegnamento di Mosca, Pareto e Michels ha dimostrato che l'adozione di procedure democratiche non impedisce l'emergere di piccoli gruppi egemonici che riescono ad imporre il da farsi a tutti gli altri membri della comunità politica<sup>33</sup>.

Ma se è vero che la politica è il regno delle scelte collettive, allora il tentativo di assimilare il comportamento dell'individuo che compie le sue scelte sul mercato a quello che agisce esprimendo il proprio voto nell'arena politica da parte degli esponenti della Scuola della *Public Choice*<sup>34</sup> risulta privo di fondamenti. Sino a quando le scelte politiche andranno considerate come insieme di scelte collettive, l'economia e la politica andranno considerate come qualcosa di profondamente diverso. Mentre nelle scelte economiche individuali si ha sempre qualcosa in cambio, nella votazione politica chi è in minoranza non ottiene nulla in cambio del proprio voto. Mentre il mercato è un luogo di interazioni volontarie, l'ordine legale democratico produce aggressioni e vittime, dato che le decisioni collettive si impongono contro la volontà di una parte del

<sup>29</sup> B. LEONI, *Lezioni di dottrina dello Stato*, cit., pp. 236-237.

<sup>30</sup> R. RAICO, *Classical Liberalism and the Austrian School*, Auburn, Ludwig von Mises Institute, 2012, p. 283.

<sup>31</sup> G. DE MOLINARI, *On the Production of Security*, New York, The Center for Libertarian Studies, 1977.

<sup>32</sup> B. LEONI, *Decisioni politiche e regola di maggioranza*, in B. LEONI, "Scritti di scienza politica e teoria del diritto", Milano, Giuffrè, 1980, p. 47

<sup>33</sup> B. LEONI, *Decisioni politiche e regola di maggioranza*, cit. p. 47

<sup>34</sup> Si veda pure D. BLACK, *The Unity of Political and Economic Science*, "Economic Journal", 60, 1950, pp. 506-511.

corpo sociale e a sue spese. A questo proposito Leoni recupera la tesi di Mises secondo il quale nelle relazioni di scambio l'individuo non è mai posto nella posizione propria del membro di una minoranza dissenziente, come invece avviene di continuo nei sistemi politici rappresentativi<sup>35</sup>. Se la coercizione è ineliminabile dalle scelte collettive allora l'accostamento è impossibile<sup>36</sup>. Ma se le decisioni collettive implicano coercizione e se una società è tanto più libera quanto minore è il tasso di coercizione, la soluzione consiste nel minimizzare quel tipo di decisioni.

“In tutti gli ordinamenti politici contemporanei ci sono assai più legislazione, assai più decisioni collettive, assai più scelte rigide [...] assai meno decisioni individuali, assai meno scelte libere di quanto sarebbe necessario per conservare la libertà individuale di scelta. [...] Sono convinto che più riusciamo a ridurre la vasta area attualmente occupata dalle decisioni collettive nella politica e nel diritto, con tutti i parafernali delle elezioni, della legislazione e così via, più riusciremo a stabilire uno stato di cose simile a quello che prevale nell'ambito del linguaggio, della *common law*, del libero mercato, della moda, del costume, etc., ove tutte le scelte individuali si adattano reciprocamente e nessuna è mai messa in minoranza. Nel nostro tempo, l'estensione dell'area in cui sono ritenute necessarie, o anche convenienti, le decisioni collettive è stata grossolanamente sovrastimata, e l'area in cui gli adattamenti individuali spontanei sono stati ritenuti necessari o convenienti è stata circoscritta ben più severamente di quanto non sia consigliabile se vogliamo conservare il significato tradizionale dei grandi ideali dell'Occidente [...] Dobbiamo ricordare sempre che quando la regola di maggioranza sostituisce senza necessità la scelta individuale, la democrazia confligge con la libertà individuale. È questo particolare tipo di democrazia che dovrebbe essere tenuto al minimo allo scopo di conservare un massimo di democrazia compatibile con la libertà individuale”<sup>37</sup>.

La regola di maggioranza su cui si basano tutte le votazioni per Leoni non è altro che la legge del numero. Egli intende confutare l'argo-

<sup>35</sup> Come nota Mises «nella democrazia politica solo i voti attribuiti al candidato maggioritario o al programma di maggioranza sono efficaci nel definire il corso degli avvenimenti», mentre invece «sul mercato nessun voto è dato invano». Cfr. L. VON MISES, *L'azione umana* (1949), Soveria Mannelli, Rubbettino, 2015, p. 271.

<sup>36</sup> B. LEONI, *Natura e significato delle "decisioni politiche"*, cit.

<sup>37</sup> B. LEONI, *La libertà e la legge*, cit., pp. 145-147.

mento di Anthony Downs secondo il quale l'argomento fondamentale a favore della regola di maggioranza si basa sulla premessa dell'uguale peso di ciascun votante. Inoltre, aggiunge Downs, è meglio che sia il numero maggiore dei votanti ad imporre il da farsi al numero minore e non il contrario. Riguardo all'ugual peso che hanno tutti i votanti in realtà occorre intendersi sul significato di questa espressione. Se per ugual peso si intende una uguaglianza di possibilità di fare valere la propria opinione, risulta evidente che chi si trova in minoranza non ha in alcun modo la possibilità di vedere difeso il proprio punto di vista. La regola di maggioranza è quindi incompatibile con la parità di opportunità di difendere la propria posizione o il proprio interesse. In un sistema politico rappresentativo la minoranza dissenziente subisce semplicemente le decisioni della maggioranza. Ma, scrive Leoni, non vi è «nulla di maggiormente magico nel numero 51 che nel numero 49»<sup>38</sup>. Quanto all'argomento secondo cui è meglio che sia la maggioranza ad imporsi alla minoranza e non il contrario, la teoria delle *élites* ha dimostrato come proprio il sistema della rappresentanza democraticamente eletta sia il terreno di coltura che favorisce l'emergere di minoranze scaltre in grado di dirigere la vita politica. La situazione che emerge dalla regola democratica della maggioranza, sostiene Leoni, «può essere designata [...] una guerra legale di tutti contro tutti; o, per adottare la famosa espressione già usata dall'eminente economista e scienziato politico francese Bastiat, come la grande finzione dello stato, in cui ognuno tenta di vivere alle spese di tutti gli altri»<sup>39</sup>. Ciò che importa realmente a Leoni non è la democrazia bensì la libertà dell'individuo. La democrazia, infatti, non è tale da «permettere a ciascun individuo di preservare la sua libertà, cioè di difendere le sue azioni dalla coercizione esercitata da altri individui, e da porlo nella stessa condizione degli operatori che comprano e vendono liberamente beni e servizi in un mercato concorrenziale»<sup>40</sup>.

Altro bersaglio critico di Leoni è lo stesso concetto di rappresentanza. La crisi della libertà deriverebbe dall'imporsi delle logiche collettiviste strettamente connesse all'avvento della democrazia e al mutamento profondo dell'idea di rappresentanza. Secondo il concetto medievale di rappresentanza «i rappresentanti erano concepiti come delegati del popolo, il cui compito era formulare ed eseguire la volontà

<sup>38</sup> B. LEONI, *Decisioni politiche e regola di maggioranza*, cit., pp. 41-44.

<sup>39</sup> B. LEONI, *Decisioni politiche e regola di maggioranza*, cit., p. 48.

<sup>40</sup> B. LEONI, *Decisioni politiche e regola di maggioranza*, cit., pp. 52-53.

di quest'ultimo». A sua volta «il popolo non era concepito come un'entità mistica, ma piuttosto come l'insieme degli individui nel loro *status* di cittadini»<sup>41</sup>. Nell'Inghilterra medievale «le persone convocate dal re a Westminster erano considerate veri e propri procuratori e mandatari delle loro comunità». Leoni trova interessante che la rappresentanza nel *Common Council* non implicasse necessariamente che le decisioni dovessero essere prese a maggioranza. In alcuni casi era necessaria l'unanimità e la versione altomedievale del celebre principio *no taxation without representation* era intesa come «nessuna tassazione senza il consenso dell'individuo tassato»<sup>42</sup>.

Quel che Leoni intende sottolineare con questi richiami storici è che all'inizio sembrò innaturale che gruppi che erano solo rappresentativi di altre persone prendessero decisioni collettive secondo una procedura coercitiva come quella della regola della maggioranza. Insomma, i rappresentanti agivano come agenti di altri e secondo la volontà di questi. Ma la rappresentanza oggi è profondamente diversa. Il nesso tra rappresentante e rappresentato sarebbe per Leoni solo una finzione che vede nei rappresentanti gli interpreti della volontà generale e dell'interesse comune. Leoni non crede a tutto questo e sottolinea come negli odierni sistemi democratici la rappresentanza non colleghi realmente uomini politici e cittadini. In realtà esiste una distanza abissale tra delega e rappresentanza. Si vuole giustificare la democrazia accantonando il punto di vista individualistico perché si pensa che l'odierno metodo rappresentativo metta le persone in grado di partecipare al processo di legislazione e all'amministrazione del proprio paese in accordo con la libertà di scelta individuale. In realtà, scrive Leoni, citando un vecchio proverbio, «chi ha il potere fa la legge» e prosegue, «ma che dire di chi non ha il potere?». Ebbene, avverte Leoni: «l'accettazione cieca del punto di vista giuridico contemporaneo condurrà alla distruzione graduale della libertà individuale di scelta nella politica come nel mercato e nella vita privata, perché il punto di vista giuridico contemporaneo comporta una sempre maggiore sostituzione delle decisioni collettive alle scelte individuali e l'eliminazione progressiva degli aggiustamenti spontanei, non solo fra domanda e offerta, ma anche fra ogni tipo di comportamento, attraverso procedure rigide e coercitive come quella della regola di maggioranza»<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> B. LEONI, *La libertà e la legge*, cit., p. 126.

<sup>42</sup> B. LEONI, *La libertà e la legge*, cit., p. 132.

<sup>43</sup> B. LEONI, *La libertà e la legge*, cit., p. 144.



Il processo di democratizzazione della società, allora, apre la strada a piccoli gruppi egemonici che finiscono per dominare l'intera vita politica e rende possibile e consolida l'imporsi della legislazione onnipervasiva. In ogni democrazia sono presenti organizzazioni di vario tipo, movimenti, partiti e piccole *lobbies*. Sono in realtà questi gruppi a gestire la vita politica cosiddetta democratica. Leoni era ben consapevole della teoria delle *élites* formulata da Mosca, Pareto e Michels e proprio seguendo tale direzione è stato in grado di individuare il ruolo dei diversi gruppi di pressione interessati al gioco democratico e alla redistribuzione dei benefici. «La crisi storica del liberalismo è legata all'avvento del suffragio universale e quindi, al predominio, almeno indiretto, sulla scena politica, di gruppi e di categorie che perseguono il fine del mutamento delle situazioni individuali con il facile (troppo facile) mezzo della legislazione imposta dalla maggioranza»<sup>44</sup>.

Leoni critica il fondamento stesso dello stato liberaldemocratico, cioè a dire la rappresentanza. Rifiutando l'idea della rappresentanza ed essendo consapevole del fatto che lo stato democratico può mettere in pericolo la libertà individuale, Leoni cerca di fondare lo stato su diverse premesse. Leoni, nel 1961, espone una concezione della politica e del potere politico molto diversa da quella precedentemente illustrata, che vedeva la coercizione come l'elemento cardine della statualità<sup>45</sup>. Mentre la prima concezione si fonda proprio sulla coercizione, la seconda fa riferimento essenzialmente alla cooperazione e allo scambio. Nel saggio del 1961, *Diritto e politica*, alla situazione di guerra, caratterizzata da rapporti di forza, contrappose lo "stato", contraddistinto da una pluralità di rapporti di potere. «Lo stato o "situazione 'normale'" – scrive Leoni – implica l'esistenza di una costellazione di 'poteri' fra gli individui interessati, laddove la situazione 'anormale' o di guerra implica non già una situazione di potere, ma

<sup>44</sup> B. LEONI, *Un recente tentativo di "moralizzazione" delle scienze sociali*, in "L'industria", n. 1, p. 63.

<sup>45</sup> Nella sua disamina del potere l'autore offre due diverse analisi, seguendo due vie temporalmente distinte e successive. Nella prima fase dell'analisi leoniana l'elemento coercitivo è essenziale per la comprensione del fenomeno del potere. Lo stato stesso viene inteso come governo di una parte che si regge con la forza e i rapporti di potere, ovverossia coercitivi, sono la principale implicazione del termine "stato". Il potere è la possibilità di influire sulla condotta altrui in modo a noi gradito, ma anche la possibilità di impedire ad altri di modificare la nostra condotta in modo a noi sgradito. Le decisioni di gruppo sono sempre decisioni coercitive e la politica è la sede delle decisioni di gruppo. Per questa prima fase della definizione del potere cfr. B. LEONI, *Natura e significato delle "decisioni politiche"*, cit.; B. LEONI, *Lezioni di dottrina dello Stato*, cit.

*una situazione di forza fra coloro che si combattono»<sup>46</sup>. Dunque, per Leoni, è sbagliato dire che lo stato si fonda sulla forza, lo stato è una *situazione* che si concretizza in una costellazione di poteri composta dagli innumerevoli contributi individuali. Ed ecco che Leoni teorizza un modello di ordine politico in cui la coercizione sia eliminata. L'aspetto fondamentale della nuova definizione di potere è che i poteri non si esercitano gli uni sugli altri, quel che si configura è in realtà uno scambio di poteri. «Lo stato è dunque – spiega Leoni – una *situazione di potere* o, se più piace, una costellazione, sovente assai complessa, di poteri, i quali, cosa estremamente degna di nota, *non si esercitano mai in una sola direzione*, poiché coloro che obbediscono ottengono, o finiscono per ottenere, a loro volta obbedienza, e coloro che comandano consentono, o finiscono per consentire, all'obbedienza, almeno in certi rispetti ed entro certi limiti, nei confronti di coloro che normalmente non comandano ma obbediscono. [...] *Il fenomeno dello 'scambio' del potere sta, appunto se non erro, alla base degli 'stati', anche se un tale scambio è stato finora assai poco studiato»<sup>47</sup>.**

Nella concezione leoniana ha senso dire che si possono scambiare poteri così come si scambiano beni e servizi, con la reciproca soddisfazione degli individui coinvolti. In questo senso, in questa seconda concezione del potere politico, vi è un'assimilazione della politica al mercato, ma certamente si tratta di una similitudine ben lontana da quella proposta da Duncan Black. La comunità politica ha inizio non sulla base di un contratto, bensì quando ha inizio questo scambio di poteri: «Lo stato è dunque contenuto in nuce nella prima coppia di individui che si scambiano, se così possiamo dire, il potere di farsi rispettare, e in particolare di far rispettare alcuni beni che essi considerano fondamentali, e senza la tutela dei quali gli individui stessi non potrebbero raggiungere alcuno dei loro scopi, e neppure sopravvivere»<sup>48</sup>. Se la comunità politica si fonda su questo scambio di poteri, questi ultimi possono essere definiti come *politici*. Tutto questo consente a Leoni di distinguere il potere politico da ogni altro. «*Il potere politico – scrive – è precisamente la possibilità di ottenere rispetto tutela o garanzia dell'integrità e dell'uso di beni che ogni individuo considera fonda-*

<sup>46</sup> B. LEONI, *Diritto e politica*, in “Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto”, 1, 1961, pp. 89 - 107; ora in B. LEONI, “Scritti di scienza politica e teoria del diritto”, Milano, Giuffrè, 1980, p. 206.

<sup>47</sup> B. LEONI, *Diritto e politica*, cit., p. 216.

<sup>48</sup> B. LEONI, *Diritto e politica*, cit., p. 217.

*mentali e indispensabili alla propria esistenza: la vita, il possesso di taluni mezzi per conservare la vita, la possibilità di creare una famiglia e di preservare la vita dei suoi membri, e così via»<sup>49</sup>.*

Dalle due diverse concezioni del potere politico si evince come la preoccupazione fondamentale di Leoni fosse la coercizione. Nella seconda concezione della politica la coazione cede il passo allo scambio e alla cooperazione e vi si realizza l'ideale politico di Leoni; ovvero la libertà individuale definita quale assenza di coercizione. Sembra avere ragione Mario Stoppino quando sottolinea che «nella prima [concezione], incentrata sulla coercizione, si riflette ciò che Leoni tendeva a valutare negativamente, a rifiutare, della realtà politica; nella seconda [...] concezione si riflette invece l'immagine della politica quale Leoni riteneva che dovesse essere, l'ambito di una società di uomini liberi così come egli la concepiva»<sup>50</sup>. La prima analisi del potere mette in luce il ruolo del governo inteso come luogo della coazione e di decisioni imposte all'intera società. Occorre ricordare che per Leoni al gruppo è connaturata la violenza. Leoni successivamente teorizza una società virtualmente priva di coercizione che si configura non come l'immagine della società qual è ma della società quale dovrebbe essere. La seconda concezione del potere coincide con l'ideale leoniano della società che, come scrive Stoppino è «un modello ideale costruito in funzione del valore della libertà individuale intesa in senso liberale, cioè come non coercizione, e soprattutto come non coercizione da parte di un potere centrale di governo». Ma allora la concezione della politica come scambio di poteri si configura come l'ipotesi di poter fare a meno del governo quale luogo della coercizione. Dunque, «Leoni – prosegue Stoppino – proclamò apertamente la sua opzione di valore in favore della libertà “liberale”, e articolò tale opzione in una forma particolarmente radicale, che talora sconfinava quasi nell'anarchismo»<sup>51</sup>.

Sotto molti aspetti Leoni fu il primo ad elaborare l'idea, oggi ampiamente accettata all'interno della tradizione libertaria, che l'esercizio della democrazia è incompatibile con la salvaguardia della libertà individuale. Se Leoni fu il primo ad accertare l'incompatibilità

<sup>49</sup> B. LEONI, *Diritto e politica*, cit., p. 218.

<sup>50</sup> M. STOPPINO, *Potere e potere politico nel pensiero di Bruno Leoni* in “Quaderni di Scienza Politica”, VII.1, 1969, pp. 35 - 60; ora in M. STOPPINO, “Potere ed élites politiche”, Milano, Giuffrè, 2000, p. 59.

<sup>51</sup> M. STOPPINO, *L'individualismo integrale di Bruno Leoni*, cit., pp. XIII-XIV.

tra democrazia e libertà individuale, è possibile affermare che la sua riflessione si colloca a pieno titolo in quella corrente di pensiero che conduce fino ad Hans Hermann Hoppe, per il quale la democrazia non è altro che “*un dio che ha fallito*”.

### 3. *Hans Hermann Hoppe*

Queste tesi sviluppate tra gli anni Cinquanta e Sessanta hanno avuto uno sviluppo successivo? L'autore che maggiormente sembra proseguire con coerenza la riflessione di Leoni è Hans Hermann Hoppe<sup>52</sup>. Per Hoppe il parallelismo con il mondo dell'economia è utile ma non è il criterio dell'efficienza che deve essere preso come punto di riferimento nell'ambito della filosofia politica. I libertari, infatti, sottolinea Raimondo Cubeddu «non ritengono che la società migliore sia quella economicamente più efficiente (nel senso che consente la maggiore e più veloce realizzazione delle aspettative individuali). La loro è un'opzione etica, e non economica, fondata sulla constatazione che se il *natural right* esiste esso non può non avere un carattere normativo»<sup>53</sup>. La posizione di Hoppe non è in alcun modo una posizione utilitarista. Sulla base di un «*apriorismo estremo* di derivazione misesiana (ma ripensato alla luce del diritto naturale)»<sup>54</sup> Hoppe si distacca da quell'utilitarismo che era invece presente nel pensiero di Mises. La teoria *libertarian* rifiuta l'idea moderna della politica, intesa come del tutto autonoma rispetto all'etica. Quella *libertarian* è un'etica della libertà. La politica si è affermata come ultima istanza attraverso lo stato, prima in quanto sovranità e successivamente come totalità e collettività, collocandosi al di sopra degli individui. Né Leoni né Hoppe accettano questo tipo di impostazione, in quanto finisce con il violare

<sup>52</sup> Hans Hermann Hoppe è nato in Germania ed è stato allievo di Jurgen Habermas. Trasferitosi negli Stati Uniti per insegnare presso l'Università del Nevada, è divenuto allievo di Murray N. Rothbard. È uno dei maggiori esponenti del *libertarianism*, la versione più radicale del liberalismo contemporaneo. Il presupposto di Hoppe è che le fonti della civiltà e del benessere dell'umanità sono la proprietà privata, la libertà individuale e il libero mercato. Su Hoppe si veda J. G. HÜLSMANN, S. KINSELLA (a cura), *Property, Freedom and Society. Essays in Honor of Hans Hermann Hoppe*, Auburn, Ludwig von Mises Institute, 2009.

<sup>53</sup> R. CUBEDDU, *Prefazione*, cit., p. 10.

<sup>54</sup> C. LOTTIERI, *Il pensiero politico di Hans Herman Hoppe. Hoppe tra diritti individuali e strategie libertarie*, in H. H. HOPPE, “Abbasso la democrazia. L'etica libertaria e la crisi dello stato”, Treviglio, Faccio, 2000, p. 21.

il diritto di proprietà privata. Da questo punto di vista Hoppe sembra proseguire la riflessione di Leoni.

Uno degli aspetti più innovativi della riflessione di Hoppe è la sua preferenza per la monarchia rispetto ad altre forme di governo<sup>55</sup>. Occorre tuttavia approfondire e comprendere tale posizione. Scrive Hoppe: «la proprietà privata è tanto incompatibile con la democrazia quanto con ogni altra forma di dominazione politica. Al posto della democrazia, cosa di cui hanno bisogno sia la giustizia sia l'efficienza economica, ci vuole un modello sociale di proprietà privata rigorosa e non ostacolata – una “anarchia di produzione” – nella quale nessuno deruba gli altri e dove tutte le relazioni tra produttori sono volontarie, e conseguentemente mutualmente vantaggiose»<sup>56</sup>. Seguendo l'evoluzione dello stato Hoppe revisiona l'idea dell'avvento della democrazia. A suo avviso questo rappresenta, infatti, un arretramento e non un progresso nel processo di civilizzazione dell'umanità. «La teoria *whig* della storia, secondo cui l'umanità marcia progressivamente verso sempre più elevati livelli di sviluppo, è scorretta. Dal punto di vista di chi preferisce meno sfruttamento a più sfruttamento e di chi preferisce previdenza e responsabilità individuale a imprevidenza e irresponsabilità, la transizione storica dalla monarchia alla democrazia rappresenta non un progresso ma un declino sulla via della civilizzazione»<sup>57</sup>. Hoppe precisa che «fino alla Prima guerra mondiale la schiacciante maggioranza degli europei accettava il regime monarchico come legittimo. Oggi pochi lo farebbero, e la stessa idea di monarchia è considerata ridicola. Di conseguenza un ritorno all'*ancien régime* è una ipotesi del tutto impossibile»<sup>58</sup>. Ma è lo stesso Hoppe a chiarire espressamente

<sup>55</sup> Cfr. G. REISMAN, *Freedom is Slavery: Laissez Faire Capitalism is Government Intervention: a Critique of Kevin Carson's Studies in Mutualist Political Economy*, in “Journal of Libertarian Studies”, vol. 20, n. 1, 2006, pp. 47-86.

<sup>56</sup> H. H. HOPPE, *Abbasso la democrazia. L'etica libertaria e la crisi dello stato*, Treviglio, Facco, 2000, p. 55.

<sup>57</sup> H. H. HOPPE, *Democracy the God that Failed*, New Brunswick e Londra, Transaction Publishers, 2001; trad. it. *Democrazia: il dio che ha fallito*, Macerata, Liberilibri, 2006, p.110. Si tratta di un lavoro che analizza da una prospettiva economica e politica la transizione dalla monarchia alla democrazia in Occidente. L'autore mette in luce i mali dei due sistemi per la libertà dell'individuo, ma conclude che la monarchia è il male minore. Ad entrambe, in ogni caso, sarebbe preferibile un ordine naturale fondato sulla proprietà privata e sull'abolizione dei monopoli della difesa e della giustizia. Contiene una critica dissacrante di una delle istituzioni considerate tra i maggiori risultati della civilizzazione: la democrazia.

<sup>58</sup> H. H. HOPPE, *Democrazia: il dio che ha fallito*, cit., pp. 111-112.

di non essere affatto un monarchico: «a dispetto del ritratto comparativamente favorevole della monarchia, non sono un monarchico e le pagine che seguono non sono una difesa della monarchia. Invece, la posizione presa nei confronti della monarchia è questa: *se* si deve avere uno stato, definito come un'agenzia che esercita un monopolio territoriale coercitivo della giurisdizione e della tassazione, allora è economicamente ed eticamente vantaggioso scegliere la monarchia rispetto alla democrazia»<sup>59</sup>.

Hoppe presenta tutta una serie di argomenti che indicherebbero la strada da seguire per riportare il progresso e fermare il declino. «Come impedire oggi che il declino del processo di civilizzazione continui la sua corsa fino alla catastrofe sociale ed economica? Per prima cosa, l'idea della democrazia e la regola della maggioranza devono essere delegittimate. In ultima analisi il corso della storia è determinato dalle idee, vere o false che siano»<sup>60</sup>. Hoppe non fa mai esplicito riferimento a Leoni, ma è indubbio che la critica al principio di maggioranza e all'ordinamento democratico è molto vicina alla riflessione del filosofo italiano. Quello della democrazia è senz'altro uno dei temi più difficili da affrontare in maniera serena e priva di pregiudizi, confrontando tesi anche molto diverse. La tesi di Fukuyama sembra essersi fatta largo nell'opinione pubblica per la quale sembrano esserci solo due possibilità per la vita associata, o la democrazia o il dispotismo di regimi intolleranti. Hoppe, proprio per evitare un'immediata reazione di rigetto delle sue tesi, svolge sempre un'analisi storica e sociologica molto puntuale della transizione dalla monarchia alla democrazia. Il punto di partenza è la riflessione sul periodo storico che si apre con la Rivoluzione francese e si chiude con la Prima guerra mondiale. Per Hoppe è proprio questa la fase del passaggio dalla proprietà privata alla proprietà pubblica dell'apparato monopolistico di coercizione, ovverossia dello stato. Al governo personale del re, che legifera a proprio nome e che incamera nel proprio patrimonio le entrate della tassazione, si sostituisce un governo impersonale di rappresentanti, i quali agiscono come custodi in nome e per conto del popolo, un soggetto astratto. Hoppe esamina a fondo la questione del passaggio dal governo privato del monarca al governo pubblico della democrazia e le conseguenze che questo ha comportato. Entrambi i governi, spiega, cercheranno di massimizzare il proprio potere e le proprie entrate,

<sup>59</sup> H. H. HOPPE, *Democrazia: il dio che ha fallito*, cit., p. 18.

<sup>60</sup> H. H. HOPPE, *Democrazia: il dio che ha fallito*, cit., p. 111.

sfruttando i cittadini attraverso la tassazione, le regolamentazioni, l'inflazione e gli altri strumenti coercitivi tipici del governo. Nonostante ciò, Hoppe, precisa che probabilmente l'operato di un monarca, cioè di un governante privato, sia più moderato rispetto a quello di un governante pubblico, dal momento che l'orizzonte temporale del primo è decisamente più lungo di quello del secondo. «La caratteristica che definisce la proprietà privata del governo risiede nel fatto che le risorse espropriate e il privilegio monopolistico sugli espropri futuri sono *posseduti* a titolo privato. Le risorse appropriate dal governante finiscono nel suo patrimonio privato e vengono trattate come fossero parte di questo [...]. Al contrario, il controllo di un governo democratico è nelle mani di un amministratore fiduciario, o di un curatore, e questo curatore può utilizzare l'apparato di governo a proprio vantaggio, ma non ne è proprietario. [...] Da queste premesse si possono dedurre due centrali e correlate predizioni: (1) un governante privato tenderà ad avere un orizzonte temporale sistematicamente più lungo; ovvero, il suo grado di preferenza temporale sarà più basso, e conformemente la sua tendenza allo sfruttamento economico sarà inferiore a quella di un curatore statale; (2) soggetta ad un più alto grado di sfruttamento, la massa dei governati sarà comparativamente più orientata al presente sotto un sistema di governo pubblico che sotto un sistema di governo privato»<sup>61</sup>. Il monarca, essendo il proprietario del regno, ha interesse a mantenerlo prospero, perché in questo modo aumenta le proprie entrate e può trasmetterlo in buone condizioni ai suoi eredi. Nel lungo periodo, infatti, una politica fiscale moderata che favorisca la libertà di iniziativa può arricchire e aumentare il numero dei contribuenti, aumentando così la ricchezza del regno<sup>62</sup>.

Il governante democratico, risultato del principio di maggioranza, al contrario possiede il valore corrente dell'attività di governo, ma non il valore capitale, perché la maggioranza cambia rapidamente, al contrario di quel che accade con la successione dinastica. Durante il proprio mandato il governante pubblico può ottenere molti vantaggi approfittando della propria posizione, ma non è proprietario del settore pubblico e dell'apparato di governo. Il suo orizzonte temporale è, quindi, a detta di Hoppe, molto più corto di quello di un monarca. Non si preoccuperà quindi di fare investimenti che diano frutti a lungo termine, cioè dopo la scadenza della carica. Al governante democratico

<sup>61</sup> H. H. HOPPE, *Democrazia: il dio che ha fallito*, cit., pp. 85-86.

<sup>62</sup> H. H. HOPPE, *Democrazia: il dio che ha fallito*, cit., p. 137.

conviene quindi sfruttare il bene pubblico nel modo più rapido possibile, finché è affidato alla sua tutela, prima che altri governanti scelti dalla maggioranza prendano il suo posto. In questa prospettiva Hoppe radicalizza la critica alla democrazia, sopravanzando di molto Leoni. Costata, infatti, che «la selezione dei governanti per il tramite di elezioni popolari rende pressoché inesistente la possibilità che individui buoni o anche solamente innocui possano salire fino ai più alti vertici del governo. Primi ministri e presidenti vengono scelti in base alla loro dimostrata capacità di demagoghi privi di inibizioni morali. Pertanto la democrazia garantisce in pratica che le leve del governo cadano nelle mani *solo* di individui incapaci e pericolosi»<sup>63</sup>.

Per Hoppe la democrazia non ha nulla a che vedere con l'autogoverno, possibile solo in piccole comunità. La democrazia ha sostituito il proprietario privato del governo con una proprietà pubblica gestita da rappresentanti senza annullare, ma occultando, la distinzione tra governanti e governati. L'ideologia democratica ha inoltre fornito al potere un grande strumento di legittimazione, dal momento che qualsiasi cosa i governanti facciano si ritiene voluta dal popolo stesso.

La forza dell'opinione è fondamentale per fondare il potere di un governo. Si tratta dell'espressione di opinioni in sé minoritarie che riescono però a convincere la maggioranza. È così sempre una minoranza che nei fatti condiziona il regime democratico, ipoteticamente fondato sul principio maggioritario. A sostegno di questa tesi Hoppe si richiama a Étienne de la Boétie: «Questo padrone che vi domina ha soltanto due occhi, due mani, un corpo, niente di diverso da quanto possiede l'ultimo abitante del grande e sconfinato numero delle vostre città, eccetto i mezzi per distruggervi che voi stessi gli fornite [...]. Ha qualche potere su di voi che non gli derivi da voi stessi? [...] Decidete una volta per tutte di non servire più, e sarete liberi. Non vi chiedo di scacciare il tiranno, di buttarlo giù dal trono, ma soltanto di smettere di sostenerlo; allora lo vedreste crollare a terra e andare in frantumi per il suo stesso peso, come un colosso a cui sia stata tolta la base»<sup>64</sup>. Ad avviso di Hoppe, invece, sotto il regime monarchico l'espansione del potere era frenata dalla resistenza dei sudditi, i quali generalmente si coalizzavano tra di loro per opporsi alle eccessive pretese del sovrano. Nel regime democratico questa dinamica verrebbe meno dal momento

<sup>63</sup> H. H. HOPPE, *Democrazia: il dio che ha fallito*, cit., p. 138.

<sup>64</sup> È. DE LA BOÉTIE, *Discorso sulla servitù volontaria*, Macerata, Liberilibri, 2004, pp. 9-10; H. H. HOPPE, *Democrazia, il dio che ha fallito*, cit., pp. 140-146.



che tutti i cittadini vedono alla propria portata la possibilità di accedere alle “stanze dei bottoni” ed utilizzare così le leve del potere contro le minoranze di volta in volta escluse. In questo modo lo statalismo non trova più ostacoli dinnanzi a sé.

Pur sostenendo che il governo privato del sovrano sia preferibile al governo pubblico della maggioranza democratica, Hoppe ammette comunque che anche i monarchi sfruttavano duramente i propri sudditi. Il vero obiettivo, infatti, dovrebbe essere quello dell’abolizione del monopolio coercitivo della difesa e dell’amministrazione della giustizia, dal momento che «ogni governo minimo ha un’assorbente tendenza a diventare un governo massimo»<sup>65</sup>. Insomma per Hoppe la monarchia rappresenta, nel migliore dei casi, una *second best choice*, rispetto all’ipotesi di una pluralità di agenzie di protezione in competizione tra loro. Del resto Hoppe fa notare che l’Europa nel Medioevo ha conosciuto una realtà di questo tipo, di cui rimangono residui come il principato di Monaco, Andorra e Liechtenstein. Proprio in prospettiva anarco-capitalista Hoppe rivaluta le istituzioni tipiche dell’Europa pre-moderna quali i comuni e i principati medievali, la Lega Anseatica, le Province Unite olandesi, la Confederazione Elvetica. Mentre lo stato moderno che si è poi evoluto in stato socialdemocratico viene rifiutato *in toto*.

Il sistema democratico nel corso degli ultimi due secoli ha condotto all’erosione sempre maggiore delle libertà individuali. L’ordine politico democratico non ha fatto altro che favorire minoranze desiderose di privilegi e determinare una progressiva espansione della tassazione e della regolamentazione, tanto criticate da Leoni. Gli stessi regimi totalitari del Novecento non si sarebbero potuti affermare senza il processo di collettivizzazione del potere portato dall’avvento della democrazia. Quella che viene denominata “democrazia” in realtà non è altro che lo “stato democratico”. È stato il sovrapporsi della moderna sovranità elaborata da Bodin e Hobbes alla concezione di “comunità” a far sì che la dimensione del *politico* si dilatasse sempre più fino a ledere i diritti individuali e in special modo il diritto di proprietà privata<sup>66</sup>. La riflessione di Hoppe qui, se pure originale, ha non pochi punti di contatto con quella leoniana.

<sup>65</sup> H. H. HOPPE, *The Future of Liberalism. A Plea for a New Radicalism*, in “Polis”, vol. 3, n. 1, 1998; trad. it in *Abbasso la democrazia*, cit., p. 77.

<sup>66</sup> Cfr. J. R. MARTEL, *Subverting the Leviathan. Reading Thomas Hobbes as a Radical Democrat*, New York, Columbia University Press, 2006.

La proposta di Hoppe è quella dello sviluppo di istituzioni protettive in concorrenza tra loro. In luogo di uno stato che si arroga il monopolio della protezione, dell'amministrazione della giustizia e della tassazione, Hoppe propone una pluralità di agenzie che ottengono le proprie entrate sulla base dei contributi volontari degli individui che decidono di assicurarsi con esse. Hoppe propone dunque la concorrenza tra piccole comunità volontarie e fondate su un effettivo consenso ad un Occidente sempre più deluso dalla democrazia<sup>67</sup>. Del resto, avverte Hoppe, «Se la tendenza al crescente sfruttamento e orientamento al presente continuerà di questo passo, gli stati assistenziali delle democrazie occidentali collaseranno come gli stati socialisti dell'Est Europa alla fine degli anni Ottanta. Rimane dunque solo la seconda questione: che fare? Come impedire oggi che il declino del processo di civilizzazione continui la sua corsa fino alla catastrofe sociale ed economica? Per prima cosa, l'idea della democrazia e la regola della maggioranza devono essere delegittimate»<sup>68</sup>. La proposta concreta che offre Hoppe è quella di costituire «un grande e sempre crescente numero di città libere territorialmente scollegate – una moltitudine di Hong Kong, Singapore, Monaco e Liechtenstein sparse sull'intero continente». Così si potrebbero raggiungere «due obiettivi di importanza centrale altrimenti irraggiungibili. Primo questa strategia renderebbe la secessione più legittimata [...]. Secondo [...] diventerebbe sempre più difficile per gli stati centrali dar vita ad un'opposizione compatta presso l'opinione pubblica contro i secessionisti»<sup>69</sup>.

È evidente che nel caso di Hoppe l'avversione nei confronti della democrazia, per quanto urticante, sia motivata da un evidente contrasto tra politiche redistributive e diritto di proprietà ma pure da una crisi essenziale dello stato nazione<sup>70</sup>. Più in generale si può notare che, se da un lato la democrazia sta vivendo un momento di mutamento e perdita di fiducia da parte dei cittadini, è pur vero che lo stesso liberali-

<sup>67</sup> Il fatto che i cittadini siano destinati a svolgere un ruolo passivo nella democrazia in un mondo sempre più globalizzato è stato messo in evidenza da Colin Crouch. Cfr C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2003.

<sup>68</sup> H. H. HOPPE, *Democrazia, il dio che ha fallito*, cit., p. 111.

<sup>69</sup> H. H. HOPPE, *Democrazia, il dio che ha fallito*, cit., p. 402; K. KUKATHAS, *The Liberal Archipelago. A Theory of Diversity and Freedom*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

<sup>70</sup> Questo è il senso di uno degli ultimi lavori di M. N. ROTHBARD, *Nations by Consent: Decomposing the Nation State*, in "Journal of Libertarian Studies", vol. 11, n. 1, Fall 1994.

simo sta subendo cambiamenti profondi di fronte a frange del pensiero liberale che stanno portando alle conseguenze più estreme l'ideale di uno stato limitato nei poteri e nelle funzioni. Quel che si può osservare è che la democrazia così come lo stato sono tentativi escogitati dalla mente umana per cercare di risolvere nel modo migliore il problema politico per eccellenza, quello della convivenza civile e, in quanto prodotti della creatività dell'essere umano, sono fallibili come quest'ultimo. Non è detto quindi che tali creazioni debbano essere immutabili o eterne dal momento che, per dirla con Popper, il futuro è aperto alla nostra libertà, al nostro impegno e alla nostra responsabilità<sup>71</sup>.

**Abstract** - During the second half of the XXth century the superiority of the democratic model was given for granted and it seemed that in the field of political institutions nothing new remained to be discovered and that liberal democracy was the final step of a long historical constitutional process. But in the western world democracy is living a crisis in representation and confidence. Friedrich von Hayek, Bruno Leoni and Hans Hermann Hoppe criticized the inconsistencies of democracy. Their criticism is very interesting because these authors can be considered representative of the difficult

relationships between democracy and classical liberalism, between public choices and individual liberty, and between liberty and equality. Hayek approaches the topic of the representative democracy from a perspective of classical liberalism. Leoni's criticism represents the transition from classical liberalism to libertarianism. He blamed democracy for having paved the way to a more and more invasive and oppressive statism. Hoppe is the author who arrives to the most radical and extreme conclusions about democracy, which is considered a "god that failed".

<sup>71</sup> K. POPPER, K. LORENZ, *Il futuro è aperto*, Milano, Bompiani, 2002.

**THE ANTIFASCIST EXPERIENCE OF  
FRANCO ANTONICELLI IN THE DOCUMENTS AT THE  
MANUSCRIPT CENTRE OF THE UNIVERSITY OF PAVIA**

by **Alberto Castelli**

Franco Antonicelli is a well-known intellectual and politician. He reached the height of his career in the early 1970s when he was a member of the Italian Chamber of Deputies and deputy chair of the Defence Commission of the Chamber. During the 1950s and 1960s, he had collaborated as a journalist with *La Stampa*, one of the leading Italian newspapers (published in Turin) and the Italian national broadcasting company (RAI), dealing with literature and Italian history. Antonicelli began his political and cultural activity in the late 1920s in opposition to the Fascist regime, above all because of its violence and vulgarity. Massimo Mila, the respected writer and intellectual, describes Antonicelli's political commitment against Fascism as 'a moral duty, a hard task freely taken upon himself because things were going wrong and it was necessary to make a different world where it was possible to carry on one's own activity and to fulfil oneself'<sup>1</sup>.

Antonicelli was born in Voghera on 15 November 1902. His father was an officer in the army and his mother was a member of an ancient noble family based near Pavia. After residing in Gioia del Colle near Bari, Antonicelli's family moved to Turin in 1908. During the First World War, he attended a secondary school for the humanities (Liceo classico d'Aze-glio) where he met four young men destined to become prominent intellectuals: Norberto Bobbio, Leone Ginzburg, Massimo Mila and Cesare

Dipartimento di Studi umanistici, Università degli Studi di Ferrara, [alberto.castelli@unife.it](mailto:alberto.castelli@unife.it)

<sup>1</sup> M. MILA, *La Stampa*, 6 November 1975; cited in C. STAJANO, *Ritratto critico*, in F. ANTONICELLI, *La pratica della libertà. Documenti, discorsi, scritti politici 1929-1974*, Torino, Einaudi, 1976, p. X.

Pavese. In the early 1920s, Turin was the centre of the worker movement led by Antonio Gramsci and the city where Piero Gobetti had been publishing the far-reaching antifascist journal *La Rivoluzione liberale* since February 1922. At university, Antonicelli took his first degree in the Faculty of Literature with a thesis on the verse of Rutebeuf under the guidance of Ferdinando Neri. He then moved on to the Faculty of Law where he studied with Gioele Solari and dealt with Paolo Paruta's political theory.

After taking his degrees, Antonicelli became a teacher at Liceo d'Azeglio where he had studied. Later, he moved to Sizzano near Novara when he took a position as a tutor in an aristocratic family. During this period, he began his commitment in politics. In May 1929, Benedetto Croce spoke in the Senate against the *Concordato*, the new pact between Italy and the Catholic Church. The Italian government officially recognised the independence of the Vatican state and Catholicism became the only officially recognised religion of the Italian state. Mussolini vehemently attacked Croce in the Parliament, calling him an '*imboscato della storia*' [a shirker in the face of history], meaning that he unproductively criticized those who (Mussolini himself) courageously assumed the responsibility of making history. After this attack, Antonicelli, Aldo Bertini, Umberto Cosmo, Mario De Bernardi, Ludovico Geymonat, Massimo Mila, Giulio Muggia, Umberto Segre and Paolo Treves sent Croce a letter expressing their solidarity with him. The letter, complete with the names of the signatories, circulated among the university students and, eventually, the police intercepted it. Consequently, Antonicelli was arrested on 31 May.

The documents in the Pavia archive provide evidence of this arrest in the Turin police headquarters [*Questura*] report of 1 June, which stated that Antonicelli had been arrested as a 'suspicious character'<sup>2</sup>. On 17 June, Antonicelli was sentenced to three years of political confinement. Dangerous opponents of the regime were usually confined to malaria zones or other out of the way places in Italy. However, according to the Turin prefecture Antonicelli was not 'particularly dangerous' so it was decided that he could serve his confinement anywhere in the kingdom. Soon after the sentence, the school authority of Turin struck Antonicelli off the roll of teachers of Piedmont<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> This and all police reports cited below are conserved in the *Questura* files [*Cartelle con materiale Questura*].

<sup>3</sup> Report from the school authority of Piedmont [*Provveditorato agli Studi del Piemonte*], 21 June, *Questura* files.

Despite the apparent severity of these police measures, in 1929 Antonicelli's conviction was reduced. Indeed, as a police report written on 31 July attests, his three-year political confinement sentence was changed to 'two months of admonition beginning from 1 July, date of his arrest', with the warning that he must 'maintain good behaviour' in the future<sup>4</sup>. However, on 31 July the police chief of Turin suggested to the commissioner of the political police that Antonicelli should be kept under surveillance because he was considered a person of 'anti-national feelings'<sup>5</sup>.

It seems that after his liberation, Antonicelli really did maintain 'good behaviour' because a number of police reports from 6 March 1930 to 7 October 1932 testify that he did not undertake any antifascist activity<sup>6</sup>, and worked as a temporary teacher at Liceo d'Azeglio. The headmaster of the school, Salvatore Foa, appreciated Antonicelli's work. On 27 September 1932, he wrote the prefect of Turin a letter praising Antonicelli and asking for permission to hire him the following school year<sup>7</sup>. Unfortunately, there is no evidence in the Pavia archive of the prefect's answer but it must have been a refusal because fourteen months later the local director of education A. Mondino sent the same question to the police chief of Turin<sup>8</sup>. The police chief refused and Antonicelli became the tutor of young Giovanni Agnelli.

There is no other evidence in the Pavia archive of any antifascist activity by Antonicelli until 1935. In any case, the police followed him closely, reported what he did and who he associated with, as indicated by police reports in the Pavia archive<sup>9</sup>. Instead, during this period Antonicelli dedicated himself to literature. He edited the *Biblioteca Europea*, a collection of novels by Fyodor Dostoevskij, André Gide, James Joyce, Franz Kafka, Herman Melville and Mark Twain among others, published by Carlo Frassinelli. With this work, Antonicelli aimed to

<sup>4</sup> Police report, 31 July 1919.

<sup>5</sup> Letter from the police chief of Turin to the commissioner of the political police [*Commissario di PS, Squadra politica*], 31 July 1929, *Questura* files.

<sup>6</sup> See police reports dated 6 March 1930, 29 August 1930, 14 March 1931, 21 April 1932 and 7 October 1932.

<sup>7</sup> Letter from Salvatore Foa, headmaster at Liceo d'Azeglio, to the prefect of Turin, 27 September 1932, *Questura* files.

<sup>8</sup> Letter from the police chief of Turin to the commissioner of the political police [*Commissario di PS, Squadra politica*], 31 July 1933, *Questura* files.

<sup>9</sup> In the Pavia archive there are three police reports dated 8 January, 28 May, and 5 September certifying that Antonicelli did not engage in any political activity.

modernize Italian culture. However, introducing new ideas, raising doubts and unconventional thoughts in Fascist Italy probably seemed to him to be a form of political opposition as well.

In the early 1930s, Turin was the centre of intense clandestine opposition to Fascism by *Giustizia e Libertà* [Justice and Liberty], a movement founded by Carlo Rosselli in Paris in 1930 to propagate liberal and socialist ideas. Antonicelli took part in the clandestine activity of *Giustizia e Libertà* or, at least, had close friendships with the most active members of the group. This is evident in the documents collected by Stajano and a police memorandum in the Pavia archive. Although undated, it is surely from the first half of the 1930s and reviews Antonicelli's judiciary and professional history. The memorandum explains that Antonicelli was a close friend of *Giustizia e Libertà* sympathizers such as Massimo Mila, Norberto Bobbio, Barbara Allason and, above all, Vittorio Foa. The memorandum also states that Antonicelli had substituted Cesare Pavese as editor of *La Cultura*, a journal published by Einaudi, and that Antonicelli met Carlo Levi very often at his home<sup>10</sup>.

Between 1934 and 1935, Mussolini undertook repressive action against *Giustizia e Libertà*, arresting huge numbers of militants, Sion Segre and Leone Ginzburg among others, and definitively quashed the movement in Italy. On 15 May 1935, Antonicelli was arrested together with Vittorio Foa – who was about to be sentenced to fifteen years in prison – and many other antifascists. A report of Turin police headquarters in the Pavia archive testifies that at 6.45 am police officers started searching Antonicelli's home in order to find 'weapons or materials against the national order'. They found an envelope with the name of Vittorio Foa written on it and mention that Antonicelli was in touch with Giorgina Lattes, Bianca Sartori, Emilio Lenti, Enrica and Alfredo Levi<sup>11</sup>. It is worth noting that together with Antonicelli and Foa, other young men who would become prominent intellectuals after the war were arrested in the police raid of May 1935 and sentenced to prison or political confinement including Noberto Bobbio, Giulio Einaudi, Michele Giua, Remo Garosci, Carlo Levi, Massimo Mila, Cesare Pavese and Luigi Salvatorelli.

The evidence the police found in Antonicelli's home was certainly sufficient to understand his political sympathies and to condemn him.

<sup>10</sup> Memorandum, no date, *Questura* files.

<sup>11</sup> Report of police headquarters in Turin, 15 May 1935.

The official charges written by the police on 2 July 1935 were that Antonicelli, Garosci, Alberto Levi, Carlo Levi, Bruno Maffi, Guido Miggia and Cesare Pavese supported a 'secret association denominated *Giustizia e Libertà*, which aims to commit acts to violently change the constitution of the State and the form of government'. The charges specify that although it was not possible to prove that Antonicelli was a member of *Giustizia e Libertà*, it was certain that he participated in meetings where 'political aims could not be excluded' and a frequent subject was 'the development of the struggle against the Regime'<sup>12</sup>. The outcome of the trial for participating in the political meetings of *Giustizia e Libertà* was a three-year sentence of political confinement in Agropoli, a small town near Salerno<sup>13</sup>.

Despite this sentence, Antonicelli did not remain in Agropoli for three years. He was released in March 1936; however, the police continued to follow him closely even after his release. In the Pavia archive, there are a number of police reports that record Antonicelli's activities, destinations and the persons he met. For example, a report dated 19 April 1935 refers: 'today Antonicelli, a known suspect, went out at 3 pm, took tram number 8 and got off in Piazza Emanuele Filiberto. He then walked along Corso Regina Margherita and entered the building at number 15. He left there at 4.30 pm and went to the clinic at the Royal University'<sup>14</sup>. Sometimes the police made mistakes. For example, on 26 April, they reported Antonicelli in an apartment at Via S. Secondo 94, but discovered on 1 May that the person they had seen only resembled him<sup>15</sup>. More interestingly, the 1936 reports indicate that Antonicelli did not conduct any antifascist activity, that he moved to the ground floor apartment in his father-in-law's house at Corso Galileo Ferraris no. 23 on 16 March, and that on 30 July he went on holiday to stay at Villa Germano in Sordevolo di Biella<sup>16</sup>. On 9 October, the director of the passport office in Turin wrote to police headquarters that Antonicelli had applied for a passport, saying he was

<sup>12</sup> Denunciation, police headquarters Rome, 2 July 1935, Political exile papers [*Carte riguardanti il confino politico*], *Questura* files.

<sup>13</sup> See the report of the royal police headquarters [*Regia Questura*], Rome, 16 July 1935.

<sup>14</sup> Report dated 19 April 1935.

<sup>15</sup> Reports dated 26 April and 1 May.

<sup>16</sup> See reports dated 15 January, 31 March, 11 and 30 June, 30 July and 6 October. In Agropoli, Antonicelli married Renata Germano, the daughter of notary Annibale Germano.



planning to go abroad for a while. The director asked the police to give their consent. On 12 November, the police transmitted the request to the central surveillance office [*Casellario Politico Centrale*] in Rome. On 8 December, the Ministry authorised the police to issue Antonicelli's passport and on 29 December the local police office [*Commissariato*] also approved<sup>17</sup>.

The 1937, 1938 and 1939 police reports regarding Antonicelli just state that he did not show any further interest in politics, that he continued to live at Largo Galileo Ferraris no. 23 and that he travelled to Sordevolo and Viterbo<sup>18</sup>.

Actually, between 1936 and 1940, Antonicelli did not participate in any antifascist activities. He dedicated himself to literature instead. He taught for a while, he wrote some entries in the Bompiani dictionary, forged friendships with Luigi Albertini, Benedetto Croce, Giovanni Laterza and other intellectuals, and founded his own publishing house, the Francesco de Silva, named for the printer from Vercelli who printed the first text in Italian in 1474. In 1943, Antonicelli published *De l'Allemagne* by Mme De Staël (in Italian) and, in 1944, *Leggenda e realtà di Napoleone* by Luigi Salvatorelli. On 27 March 1940 the police report referred that Antonicelli continued to maintain 'good behaviour, showing sincere amendment and demonstrating to be supportive of the present national order' so that he was eventually removed from the list of subversives<sup>19</sup>. However, the police surveillance of Antonicelli continued. On 8 October 1940, the police chief of Turin sent a telegram to the chief of Ravenna announcing that 'the anarchist' Antonicelli was travelling to Ravenna for tourism and on 13 October, he asked the chief of Ravenna to find Antonicelli and to watch him closely<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Letter from the director of the passport office to the commissioner's office, 9 October 1936; letter from the commissioner's office to the central surveillance office, 12 November 1936; letter from the ministerial police offices to the police in Turin, 8 December 1936; report of the commissioner's office, 29 December. *Questura* files.

<sup>18</sup> See the following reports by the police in 1937: 15 February, 12 June, 7 July, 13-24 September, 31 September. See also many reports in 1938 and the letter, written on 24 August, in which the police chief asked the police about Antonicelli's political behaviour and the police answered on 27 August that he continued to maintain 'regular moral behaviour' and that he took no further interest in politics. All the documents are in the *Questura* files.

<sup>19</sup> Reports dated 27 March and 18 May 1940.

<sup>20</sup> Telegrams from the police chief of Turin to that of Ravenna on 8 and 13 October, *Questura* files.

As the war went on and the Italian situation worsened, Antonicelli began to be interested in politics again. In 1942, he met not only Croce, but also the former leader of the *Partito Liberale Italiano* (PLI) Anton Dante Coda, and got in touch with pre-fascist politicians such as Alessandro Casati and Ivanoe Bonomi. The police immediately recorded Antonicelli's renewed interest in politics and on 6 August, the Carabinieri of Turin asked the police for information about Antonicelli although no order of arrest was drafted<sup>21</sup>.

In March 1943, there had been strikes in Turin and Antonicelli surely thought the time for fighting had come. Soon after Mussolini's fall, Antonicelli joined the inter-party committee [*Comitato Interpartitico*], which included most of the clandestine antifascist political forces. The *Partito Liberale* was officially reconstituted in Rome on 26 July with the consensus and support of Benedetto Croce and Luigi Einaudi. Antonicelli joined.

Antonicelli was arrested on 6 December and imprisoned at Regina Coeli in Rome. There he met the Liberal intellectual Mario Pannunzio and three leaders of the *Partito d'Azione*, Carlo Muscetta, Manlio Rossi Doria and Leone Ginzburg (only few days before the Nazis put him to death). On 2 February 1944, Antonicelli was transferred to Forte Urbano, near Modena, and later to Castelfranco Emilia, near Bologna<sup>22</sup>. The police chief of Turin did not know Antonicelli was in prison and so he looked for him in Pollone, near Vercelli, where he thought Antonicelli had fled. The police of Turin believed that he was the author of an article against Fascism published in *La Stampa*<sup>23</sup>. About two months later, on 18 April, Antonicelli was released although he had to report within three days to police in Modena<sup>24</sup>. He evaded new imprisonment and found refuge in Montechiaro d'Asti.

As a fugitive, Antonicelli began intense antifascist activity. He became, with Paolo Greco, the representative of the *Partito Liberale* in the *Comitato di Liberazione Nazionale* (CLN) of Piedmont. He was nominated editor of *L'Opinione. Organo piemontese del Partito liberale*, the *Partito Liberale* newspaper in Piedmont. Antonicelli also

<sup>21</sup> Letter from the Carabinieri of Turin to the police chief of Turin, 6 August 1942, *Questura* files.

<sup>22</sup> See C. STAJANO, *Ritratto critico*, cit., pp. XLII-XLIII.

<sup>23</sup> Communication from the police chief of Turin to that of Vercelli on 25 February 1944, *Questura* files.

<sup>24</sup> Communication from the police chief of Turin to that of Vercelli on 25 February 1944, *Questura* files.

tried to start another newspaper, *Il Patriota*, for partisans fighting in the mountains, but he managed to publish only the first issue on 25 December 1944. Eventually, in the final stage of the Resistance, he became chairman of the CLN in Piedmont<sup>25</sup>.

Antonicelli's choice of the *Partito Liberale* depended on his appreciation for Croce and particularly for the idea that, under a dictatorship, a *Partito Liberale* should represent anyone who wanted freedom, regardless of his/her ideology or political belief. In the Pavia archive, there are some documents that testify Antonicelli's interest for Croce's philosophy, particularly, his conception of a *Partito Liberale*. First, the archive contains a short essay by Croce titled *Che cos'è il liberalismo*, published in Turin in 1943<sup>26</sup>. Inside the front cover, there is a note that the essay was published by the Liberals of Piedmont to reflect about reconstituting the Italian *Partito Liberale*. In the essay, Croce discusses what the aims and goals of the *Partito Liberale* should be after the fall of Fascism. The first characteristic would be pragmatism: any reform proposal would have to be freely discussed and accepted only if feasible and, above all, if it would improve freedom. According to Croce, this did not mean that the *Partito Liberale* would have to be moderate. Indeed, it should aim for radical goals on the condition that they would accomplish progress in civilization and human freedom.

In the Pavia archive there also is an article by Luigi Einaudi entitled *Lineamenti di un programma liberale*, published as a special issue of *L'Opinione*<sup>27</sup>. In Einaudi's view, the aim of liberal politics should be to 'raise, improve, and spiritually enrich the human being' and to fight against everything that contributes to conformism, dependence and servitude<sup>28</sup>. To fulfil this goal, Liberals should foster a number of reforms. First, with regard to politics and the constitution, a wide and free debate about which kind of democratic institutions to choose should be launched. With regard to religion, Liberals should support freedom of worship, but also prevent vulgar anticlericalism. More precisely, Liberals should support an agreement between the State and the

<sup>25</sup> See O. MAZZOLENI, *Franco Antonicelli. Cultura e politica 1925-1950*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1998, pp. 169-176. See also the bibliography listed by Mazzoleni.

<sup>26</sup> B. CROCE, *Che cos'è il liberalismo*, "Orientamenti liberali", Torino, first series, n. 1, 1943, pp. 7. P.L.I. file.

<sup>27</sup> L. EINAUDI, *Lineamenti di un programma liberale*, supplement n. 2 of "L'opinione. Periodico del Partito Liberale Italiano – sezione piemontese", pp. 6, no date or place. PLI file.

<sup>28</sup> L. EINAUDI, *Lineamenti di un programma liberale*, cit., pp. 3-4.

Catholic Church, to allow the latter to pursue its aims while respecting other moral convictions and religions. Regarding the institutions, Liberals should fight for independence of the judiciary, universities and press, and for administrative decentralisation. In the international field, Einaudi wrote that the Liberals had a duty to ‘end the causes of war at their very roots’, promoting a united Europe or, at least, a solid association of European states. In the field of education, good training should be available for all, particularly for the members of the lower classes because the democratic management of political, economic and cultural matters was going to be entrusted to them. Finally, in economic and social fields, Liberals should endeavour to create equal opportunities for all. Income equality was not a goal, but social disparities that were incompatible with human dignity should be eradicated.

Antonicelli’s membership in the *Partito Liberale* and endorsement of the theories of Croce and Einaudi were not his only political interests. As mentioned above, Antonicelli was a close friend of intellectual figures such as Allason, Bobbio, Ginzburg, Mila and Salvatorelli who had supported *Giustizia e Libertà* and later joined the *Partito d’Azione*. He must have appreciated their vitality and some of their ideals, after all not very different from the liberal ideals of Croce and Einaudi. The fact that substantial part of the file in the Pavia archive concerning Antonicelli’s antifascist activity is headed *Giustizia e Libertà* and is dedicated to the *Partito d’Azione* is, in fact, evidence of his appreciation of their efforts. This part of the archive contains some copies of the “*Bollettino interno mensile*” of the *Partito d’Azione*; a copy of the *Giustizia e Libertà* “*Notiziario dei patrioti della 2° divisione alpina*”; and a typewritten report about the juridical legacy of the CLN<sup>29</sup>. Antonicelli also collected seven issues of the “*Quaderni dell’Italia libera*” published between 1943 and 1944, which aimed to provide the future leaders of post-Fascist Italy with a profound understanding of the situation and the goals to fight for. The Notebooks he collected were in fact written by Giuseppe Diena, Federico Comandini, Riccardo Levi, Felice Momigliano, L. Piccinini, Ernesto Rossi and Franco Venturi<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> *Bollettino interno mensile del Partito d’Azione*, n. 1, February 1945; *Bollettino interno mensile del Partito d’Azione*, n. 2, no date, published by the *Giustizia e Libertà*, General Headquarters of the Partisan Formations, entitled *Poche parole sulla unione federale europea; Giustizia e Libertà. Notiziario dei patrioti della 2° divisione alpina*, January 1945, year II, n. 1; a typewritten report signed C.F. titled *L’eredità giuridica del C.L.N.*

<sup>30</sup> From the series *Quaderni dell’Italia libera*: F. MOMIGLIANO, *Le commissioni di fabbrica*, n. 12, 1943; G. DIENA, *La rivoluzione minimalista*, n. 16, no date but the essay

Perhaps the most interesting document in the *Giustizia e Libertà* file is the *Lettera aperta del P. d'A. a tutti i partiti*, dated 20 November 1944. The letter, published in *L'Italia Libera* on 30 November 1944, launched a debate among the five parties of the *CLN* (*Partito Comunista Italiano, Democrazia Cristiana, Partito d'Azione, Partito Liberale, Partito Socialista di Unità Proletaria*) about the policies to adopt before and after the liberation. It is not possible to follow this debate here, but it is important to focus on the letter of the *Partito d'Azione* written by Riccardo Lombardi, Vittorio Foa and Altiero Spinelli (with the support of all the leaders of the party in northern Italy). Given that Antonicelli conserved ten typewritten copies of the letter, it seems likely that, at the least, he agreed with the contents and intended to distribute them<sup>31</sup>.

The authors of the letter expressed their concern about divisions that might arise inside the *CLN* after the victory against Fascism. The divisions would not come between the parties but among all the individual party members. The divisions would come between the antifascists who believed it was possible to build a progressive democracy based on proletarian institutions and so to eradicate the old authoritarian Italian state and the antifascists who just wanted to gain power over what remained of the Fascist state. According to the *Partito d'Azione* leaders, the latter would be keen on making agreements with other parties during the transition to democracy. However, afterwards they would probably be prepared to use the old and successful violent methods to consolidate their leadership. According to the authors of the document, this political orientation was particularly strong in southern Italy where liberation had come quickly and the old authoritarian institutions had survived the collapse of Fascism. The letter points out that these institutions were older than Fascism and that Mussolini had just

was written in 1941; F. VENTURI, *Socialismo di oggi e di domani*, n. 17, 1943; L. PICCININI, *Combattimento di ieri e di domani*, n. 25, no date (two copies); EMPIRICO (ERNESTO ROSSI), *Il problema agrario italiano*, preface by N. ZAMA, n. 27, 1944; F. COMANDINI, *Che cosa vuole il Partito d'Azione*, n. 28, 1943; A. PARODI (RICCARDO LEVI), *Le aziende autonome Socialiste*, n. 31, no date. The file also includes three copies of *Piano di lavoro del Partito d'Azione (proposta di discussione)*, December 1944.

<sup>31</sup> *Partito d'Azione, Lettera aperta del P. d'A. a tutti i partiti*, 20 November 1944, pp. 10 (ten copies). The letter was published in *Critica Marxista*, n. 2, March-April 1965, pp. 48-58; and in P. SECCHIA, *Il Partito comunista italiano e la Guerra di Liberazione. Ricordi, documenti inediti, testimonianze*, Milano, Feltrinelli 1973, pp. 768-776. For more about the letter and the debate among the antifascist parties see G. DE LUNA, *Storia del Partito d'Azione 1942-1947*, Roma, Editori Riuniti, 1997, p. 233.

used them to put his men in key points to consolidate his power. After liberation, the *CLN* simply took control of these institutions. No new representative or administrative body was constituted to let the people participate in the decision-making process. As a result, the old authoritarian centralized government was still functioning, but under the control of the antifascist parties. According to the authors of the letter, substituting a democratic political and administrative staff for the old Fascist staff was not enough. The people themselves had to be called upon to represent their needs and to build a new Italian democracy.

The letter also dealt with the situation in northern Italy, where the whole structure of the state controlled by the Fascists and the German army was collapsing. Social and political life was trapped in the chaos of violence. In this situation, the duty of the *CLN* was to take responsibility for the reconstruction of a legitimate political and administrative structure. However, according to the authors, the *CLN* was not prepared for such an assignment because it was only a coalition of parties with few or no ties to what was happening among the masses and in local situations. It issued decrees but was not able to check that its orders were respected. It was much more concerned about who occupied the key places in the power system than about creating the basis for a new democratic way of life. This meant that the democratic antifascist movement that had freed Italy from Fascism was satisfied with the reconstruction of the structure of the pre-fascist state and had renounced pursuing more ambitious targets.

To change this situation, the *Partito d'Azione* proposed an agreement with the other four parties of the *CLN* to define the policies for implementation at the local and central government levels. In short, at the local level they proposed close cooperation with equal representation among the five parties to govern the newly liberated territory and foster devolution of power to the regions and the provinces, which had to be 'the core of the Italian democratic renaissance'. The central government, according to the *Partito d'Azione* leaders, should abandon all forms of nationalism and demonstrate its determination to cooperate with other countries to create a 'democratic renaissance' and a European federal union. In general, the government should guide the Italian people toward the establishment of a democratic system based on the greatest possible devolution of power to regional and local government. Moreover, it should foster a far-reaching plan of reforms to build a system of 'economic and social relations founded on freedom and justice and not on opposition, exploitation and privileges'.

Focusing on Antonicelli's interest in the radical democratic ideas of this document helps, perhaps, to understand his political choices after the liberation. The concentration of political, economic and bureaucratic powers feared by the authors of the *Partito d'Azione* letter did eventually manage to weaken and to undermine the authority of the *CLN*. The Italian ruling class focused more on political stabilization of the country than on building a radical democracy. In May 1945, a government chaired by Ferruccio Parri, a *Partito d'Azione* leader, took power. Parri, supported by all the antifascist parties, tried to balance the conservative requests coming from southern Italy with the more radical ideas of those who helped to wage the fight against Fascism in the north. Such a goal, however, was hindered by the dramatic growth of the Christian Democracy and Communist parties. This polarized the political debate and left no room for compromise. In this situation, the *Partito Liberale* had to choose which side of the political spectrum to belong to. It chose, of course, the more conservative of the two: i.e. it chose to represent the landowners of the south and the middle classes of the centre and north of Italy. Eventually, the *Partito Liberale* took the lead in allowing the Parri government to fall<sup>32</sup>.

However, this choice was not unanimously approved by party members. The left wing of the party, led by Antonicelli's close friend Manlio Brosio, strongly criticized this shift to the right, considering that it would be better to maintain unity of the antifascist parties in the government chaired by Parri to keep the Socialist and Communist parties within the limits of the new representative democracy. Antonicelli shared this opinion<sup>33</sup>, and expressed it during the meeting of the National Committee of the *Partito Liberale*, held in Rome 14-16 January 1946. He presented a 9-point programme that was to be published in *L'Opinione* on 17 January. The Pavia archive conserves a copy among the documents with no date<sup>34</sup>. In the programme, Antonicelli began by stressing the importance of a debate about the future institutional configuration of the country, i.e. about whether a republic or a monarchy would provide better support to granting freedom and democracy to

<sup>32</sup> See C. PAVONE, *La continuità dello Stato. Istituzioni e uomini*, in C. PAVONE, *Alle origini della Repubblica. Scritti su fascismo, antifascismo e continuità dello Stato*, Torino, Bollati Boringhieri, 1995, pp. 70-81.

<sup>33</sup> See for example, *La camicia di Nesso*, in 'L'Opinione', 6 October 1945; *Invito alla meditazione*, in "L'Opinione", 23 November 1945.

<sup>34</sup> F. ANTONICELLI, *I nove punti del "messaggio"*. *Chiarificazione di tendenze*, in "L'Opinione", 17 January 1946.



the Italian people. Second, he stressed the need for agrarian, industrial and fiscal reforms to meet the needs of the post-war economy. Third, Antonicelli wrote that it would not be right to simply reiterate the antithesis between collectivism and liberalism. Even a market economy needs appropriate government regulation to prevent predominance by monopolies and privileged groups. Fourth, Antonicelli emphasized the importance of effective administrative and political devolution because any centralised state would inevitably have taken on an authoritarian form. Antonicelli's fifth point regarded local elections. In his view, they should be held soon, they should not be confused with elections at the national level and all non-democratic parties should be excluded. Sixth, a referendum should be held to decide between maintaining the monarchy or constituting a republic and about the powers to assign to the future constituent assembly. The seventh point dealt with the value of the CLN, which as an institution of local government would become obsolete after the upcoming local elections. However, Antonicelli suggested that it should remain at the heart of the renewed state in some way because of the antifascist ideals that it incorporated. Eighth, in Antonicelli's opinion, there was indeed a risk that fascism could recur because the temptation to intensify police measures and to monitor citizens' lives was still vital. Antonicelli also identified other threats to democracy and freedom: indifference or narrow-minded scepticism about politics; and a patronizing concept of politics, the corollary of which was the idea that the state should be merely an administrative and technical institution. Against these ideas, Antonicelli wrote, it was necessary to 're-educate the masses, whose petty passions and coarse convictions are of no use to our party'. Finally, Antonicelli dealt with the relations that the *Partito Liberale* should develop with the proletarian parties. In his view, the *Partito Liberale* could compete with them on issues such as the guarantee of party pluralism, defence of minorities, Italy's neutral position between the USA and the USSR, and even representation of the working classes. However, Antonicelli considered it possible, and even preferable, to reach a political agreement with them and to cooperate. This was the issue that really mattered to Antonicelli: avoiding the party's shift to the right. The *Partito Liberale* 'did not rise to new life to play a merely reactive role against the so-called mass parties, but [...] to promote, to mediate and to integrate convergence into cooperation with a view to freedom, democracy and a substantial, not illusory – because demagogic and oppressive – justice', he wrote.



The *Partito Liberale*, as mentioned above, did not accept these nine points. Consequently, Antonicelli resigned from the party and from his position as editor of '*L'Opinione*' before the national party congress held 29 April to 3 May. In September 1946, Antonicelli and some other former leaders of the *Partito d'Azione* including Parri and Ugo La Malfa joined the *Partito Repubblicano Italiano* (PRI). Antonicelli stood for the municipal elections in Turin on 10 November 1946. But the post-war period was not the time for the politics of intellectuals, nor it was the time for brave democratic reforms. It was the time for parties of the masses and for heated clash of ideologies. Antonicelli began to dedicate himself to literature and culture rather than politics. However, the Pavia archive does conserve some evidence of his political commitments inside the Republican Party, which are important to understand how engaged he was in the political life of the party<sup>35</sup>. First, there are two copies of the review "*Il pensiero mazziniano. Periodico mensile dell'associazione mazziniana italiana*", published on 5 September and 15 October 1946. The review was printed in Turin and edited by Terenzio Grandi, a prominent intellectual who thought very highly of Mazzini's political philosophy. In addition to this journal, the archive conserves a number of communications from the Republican Party of Turin during the years 1946 to 1949.

The first communication from the Turin Republican Party is dated 27 December 1946 and is signed by Egidio Levi, the local party leader. Levi convened a meeting to be held on 12 January 1947, to prepare for participation in the 19th national party congress scheduled for 17-19 January in Bologna. More specifically, as testified by another communication dated 28 December, the scope of meeting on 12 January was to choose the delegates who would go to Bologna. Antonicelli was chosen to represent the Republican Party of Turin. The Pavia archive also conserves a Republican Party leaflet signed by the organisational committee that informs about the regulations for congressional representatives, lists a number of available restaurants and hotels, and provides the locations of the post office and public telephones. The archive also conserves reports to the congress in Bologna by Andrea Belloni, *Relazione sull'indirizzo economico-sociale del Partito* (two copies) and by Randolfo Pacciardi, *Relazione sulla politica del Partito*. The archive also contains five Republican Party circulars about or-

<sup>35</sup> All the documents cited below are in the PRI file.

ganizational matters. The circulars are dated 6 February 1947, 26 February 1947, 10 March 1947, 20 January 1949 and 23 January (the last two about the next congress to be held 5-8 February 1949 in Rome).

**Riassunto** - Il saggio prende in esame l'attività politica antifascista di Franco Antonicelli attraverso le carte conservate presso il Fondo Manoscritti dell'Università degli Studi di Pavia. Il Fondo comprende, in primo luogo, una serie di comunicazioni della polizia fascista riguardanti Antonicelli e altri antifascisti torinesi; e in secondo luogo, vari scritti di Antonicelli o da lui conservati che possono aiutare a comprendere meglio il suo itinerario culturale e politico. Il saggio si propone di ripercorrere l'attività politica e culturale di Antonicelli sulla base delle carte

pavesi a partire dal 1929, data del suo primo arresto, fino al 1947, quando, lasciato il Partito d'Azione si unisce al Partito Repubblicano Italiano. Le carte riguardanti questo arco di tempo fanno emergere i rapporti di Antonicelli con il pensiero liberale (da Croce a Einaudi), e con l'antifascismo democratico e azionista. Chiariscono ulteriormente, rispetto alla già ampia letteratura esistente, anche il ruolo di Antonicelli nell'elaborazione delle proposte per un assetto democratico e decentrato da costruire in Italia dopo la sconfitta definitiva del fascismo.

## **EZIO VANONI E LA GESTIONE DELLA FISCALITÀ: UN'ANALISI STORICO-ISTITUZIONALE**

**di Daniele Sanna**

### *Premessa*

L'evasione fiscale in Italia è da tempo oggetto di studi di carattere giuridico, economico e sociale<sup>1</sup>. Nel presente lavoro si approfondisce il punto di vista storico-istituzionale, con l'obiettivo di comprendere in quali circostanze la gestione della fiscalità e la lotta all'evasione fiscale siano diventati elementi centrali per la vita politica del Paese.

La Commissione economica della Costituente diede un forte impulso al dibattito politico sulla politica tributaria, che per troppo tempo era rimasta nell'ombra<sup>2</sup>. Studiosi e costituenti contribuirono inoltre ad

Istituto sardo per la storia dell'antifascismo e dell'età contemporanea (Issasco).

<sup>1</sup> I primi studi monografici sull'evasione fiscale hanno interessato gli aspetti giuridici: E. SCIALPI, *L'evasione fiscale come fenomeno antisociale: lineamenti di diritto tributario*, Bologna, Stabilimenti poligrafici riuniti, 1930. Successivi approfondimenti hanno inquadrato il fenomeno anche nelle sue dimensioni statistiche ed economiche (C. SCALA, *Sulla stima statistica dell'evasione fiscale*, in "Giornale degli economisti", nov-dic. 1966) e infine anche sociologiche (A. TAGLIACOZZO, *Per una sociologia dell'evasione fiscale*, Roma, Carocci, 1984).

<sup>2</sup> Fra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento la questione fiscale occupava solo il ventunesimo punto del programma del partito socialista: M. G. ROSSI, *Il problema storico della riforma fiscale in Italia*, in "Italia contemporanea", marzo 1988, n. 170, p. 6. Nel secondo dopoguerra l'attenzione per il tema non sembrava essere fra i principali punti all'ordine del giorno sia del Partito socialista che del Partito comunista: cfr. F. PEDONE (a cura), *Il partito socialista nei suoi congressi*, vol. V, Milano, Edizioni del Gallo, 1968 e A. CECCHI (a cura), *Storia del Pci attraverso i suoi congressi*, Roma, Newton Compton, 1977. Un interesse decisamente maggiore verso la riforma fiscale è rintracciabile nelle tesi congressuali della DC: cfr. F. DOMENICANTONIO, *La politica finanziaria dei governi presieduti da De Gasperi*, in D. IVONE (a cura), "Alcide De Gasperi nella storia d'Italia repubblicana a cinquant'anni dalla morte", Napoli, Editoriale Scientifica, 2001, p. 554.

alimentare il dibattito sull'elusione e sull'evasione fiscale: fondamentale fu in particolare il ruolo di Cesare Cosciani, Sergio Steve, Ernesto D'Albergo, Salvatore Scoca ed Ezio Vanoni<sup>3</sup>. Quest'ultimo, prima costituente del gruppo democristiano poi ministro delle Finanze, coniugava la grande preparazione dello studioso con le indubbie capacità dell'uomo politico attento alla giustizia sociale<sup>4</sup>. Il tema dell'evasione tributaria entrò per altro nel dibattito politico per merito anche di fiscalisti ed esperti economici di altre forze politiche – come Antonio Pesenti e Bruno Visentini<sup>5</sup> – che contribuirono ad aprire la discussione sul fisco. A partire dal 1948 le ingiustizie fiscali presenti nel Paese vennero comunque alla ribalta con alcuni scandali che videro protagonisti dei grandi evasori. Nella prima legislatura repubblicana si andavano quindi manifestando le condizioni politiche favorevoli per dare avvio alla riforma di un sistema fiscale ormai inadeguato. La necessità di trovare metodi validi per combattere in particolare l'evasione portò inoltre i partiti politici a confrontarsi sui diversi aspetti dell'organizzazione fiscale italiana. Il Governo si adoperò in vari modi: dal rafforzamento dell'amministrazione finanziaria alla comunicazione istituzionale. Il Parlamento, a sua volta, fu particolarmente attivo, come è testimoniato sia dal numero delle leggi presentate e approvate<sup>6</sup> sia dal tenore dei dibattiti parlamentari, spesso molto accesi, come in occa-

<sup>3</sup> Per un quadro dei lavori pubblicati in quel periodo da giuristi e professori di Scienza delle finanze si rinvia a S. MANESTRA, *Per una storia della tax compliance in Italia*, "Quaderni di economia e finanza" n. 81, Roma, Banca d'Italia, dicembre 2010. Sull'attenzione dell'Assemblea costituente per le discipline fiscali cfr. G. MARONGIU, *Ezio Vanoni Ministro delle Finanze*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 59-60.

<sup>4</sup> Vanoni si era affermato come studioso di questioni tributarie sin da giovane: nel 1932 pubblicò una monografia sull'interpretazione delle norme tributarie che per molti versi rimane la sua opera principale. Cfr. F. FORTE, *I contributi di Ezio Vanoni al diritto tributario* in F. FORTE, "Ezio Vanoni economista pubblico", a cura di S. BERETTA e L. BERNARDI, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009, p. 45.

<sup>5</sup> A differenza del comunista Antonio Pesenti, Bruno Visentini, pur essendo un esponente di primo piano del Partito repubblicano, nella prima legislatura repubblicana non sedeva in Parlamento. Oltre che sulle riviste economico-finanziarie, Visentini pubblicò due articoli sul settimanale "Il Mondo" diretto da Mario Panunzio: B. VISENTINI, *La rivolta contro il fisco*, "Il Mondo", 15 ottobre 1949, n. 35; B. VISENTINI, *Travagli del fisco*, "Il Mondo", 29 dicembre 1951, n. 52.

<sup>6</sup> Ammontavano a 212 i disegni di legge presentati in Parlamento dal ministero delle Finanze, un numero decisamente considerevole anche se confrontato con quelli presentati dagli altri ministeri: cfr. G. MELIS, *Le leggi*, in U. DE SIERVO, S. GUERRIERI, A. VARSORI (a cura), "La prima legislatura repubblicana: continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni", Roma, Carocci, 2004, p. 18.

sione della proposta di istituire una commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno.

### 1. *“Una nuova moralità fiscale”*

Dopo le elezioni del 18 aprile 1948, De Gasperi affidò a Ezio Vanoni l'incarico di ministro delle Finanze. Nel programma di governo veniva dato ampio spazio alle tematiche fiscali: la legalità, il riordino del sistema, l'efficienza dell'amministrazione finanziaria, la certezza e l'equità del diritto tributario. A conferma di questo rinnovato impegno il presidente del Consiglio sottolineava che, nel Governo, sedeva un ministro con grandi competenze in materia fiscale:

“Il Governo pensa che tutto dovrà esser fatto per creare una nuova moralità fiscale: la semplificazione degli ordinamenti, la giusta distribuzione del carico fiscale, l'eliminazione dei privilegi, la riorganizzazione funzionale e il miglioramento tecnico dell'Amministrazione, la sistemazione del contenzioso tributario, ed infine la formulazione delle sanzioni per gli adempimenti su nuove basi, sono gli stadi principali attraverso i quali il Governo pensa che l'opera di restaurazione degli strumenti dell'attività fiscale debba passare”<sup>7</sup>.

Per De Gasperi, su queste basi diventava possibile raggiungere una vera progressività del sistema fiscale<sup>8</sup>. Ezio Vanoni ebbe il merito di tenere alta l'attenzione del Governo sul concetto di legalità fiscale, ritenendo che in Italia fosse innanzitutto necessario mutare alcuni costumi sociali.

“Nel nostro Paese [disse Vanoni in Parlamento] si ha spesso volte la sensazione che l'evasione sia diventata un metodo di vita, un modo di agire

<sup>7</sup> *I programmi dei Governi repubblicani dal 1946 al 1978*, Roma, Centro Romano Editoriale, 1979, p. 57.

<sup>8</sup> La progressività del sistema tributario è sancita dall'art. 53 della Costituzione: “Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività”. In linea con i principi solidaristici sanciti negli articoli 2 e 3 (comma II) della Costituzione, il sistema tributario italiano prevede un'imposizione proporzionalmente maggiore mano a mano che la base imponibile aumenta. Si noti che la Corte costituzionale, con sentenza 45/1964, ha stabilito che: “Per capacità contributiva si deve intendere l'idoneità economica del contribuente a corrispondere la prestazione coattiva imposta”.

contro il quale l'opinione pubblica non reagisce e che il singolo quasi la considera una forma di legittima difesa contro un'imposizione che egli ritiene lesiva della sua sfera individuale"<sup>9</sup>.

Inoltre Vanoni, ritornando più volte e in varie occasioni sull'argomento, poneva "l'insopprimibile esigenza di arrivare ad un sistema" nel quale non vi fossero giustificazioni "né morali né tecniche per l'evasione" e auspicava la formazione di una coscienza civile capace di portare "alla più aperta condanna, morale prima che giuridica, per l'evasore stesso"<sup>10</sup>. Nel 1949 ad esempio, al Congresso nazionale della DC, sostenne che la costruzione di uno Stato moderno dipendeva dall'aver cittadini solerti nel compiere i doveri fiscali. In Italia le difficoltà insite in quella sfida erano infatti molte, per cui era necessario creare un nuovo clima di moralità fiscale, altrimenti sarebbero arrivati "ostacoli e incomprensioni da tutte le parti"<sup>11</sup>. L'anno successivo scrisse sul "Corriere della Valtellina" parole molto dure a questo proposito: sembrava quasi, scrisse, che "noi italiani se non abbiamo la possibilità di frodare il fisco perdiamo il piacere della vita"<sup>12</sup>.

Anche altre forze politiche sia di maggioranza che di opposizione mostrarono una crescente attenzione verso il problema. Il partito comunista manifestò un deciso interesse per i temi della lotta all'evasione. Sul versante parlamentare, soprattutto per merito del deputato Antonio Pesenti, venivano infatti fornite analisi e soluzioni per portare equità nel sistema tributario<sup>13</sup> e per garantire un'adeguata formazione ai funzionari del fisco<sup>14</sup>; gli organi di stampa del partito iniziarono

<sup>9</sup> La citazione è tratta da G. MARONGIU, *Ezio Vanoni Ministro delle Finanze*, cit., p. 69.

<sup>10</sup> G. MARONGIU, *Ezio Vanoni Ministro delle Finanze*, cit., p. 69.

<sup>11</sup> E. VANONI, *La politica economica degli anni degasperiani. Scritti e discorsi politici ed economici*, a cura di P. BARUCCI, Firenze, Le Monnier, 1977, p. 222.

<sup>12</sup> E. VANONI, *La politica economica degli anni degasperiani. Scritti e discorsi politici ed economici*, cit., p. 142.

<sup>13</sup> Lungo e articolato il discorso pronunciato da Pesenti alla Camera il 22 ottobre 1948: AP, Camera, Discussioni, 20 ottobre 1948, pp. 3627-3640. Pesenti, rivolto verso i banchi della DC, sottolineò che non si sarebbe meravigliato di una approvazione di quella riforma "non tanto perché Vanoni è noto come studioso e ha fatto degli studi su questa riforma, ma proprio perché questa è l'unica riforma che voi potete fare, in quanto non intacca per nulla di quella che può essere la costituzione sociale ed economica, cioè la costituzione del mondo capitalistico dei monopoli in cui viviamo", *ivi*, p. 3635. Quello dei monopoli è un tema ricorrente nei discorsi parlamentari di Pesenti: cfr. F. DOMENICANTONIO, *Saggi di storia dell'economia finanziaria*, Milano, FrancoAngeli, 2015.

<sup>14</sup> "Gli impiegati del ministero in genere meritano ogni elogio, in quanto hanno capacità personali elevate – per quanto abbia potuto rendermene conto personalmente – e sono

inoltre a dare rilievo alle frodi fiscali, dedicando ampio spazio alle condotte delittuose poste in essere dai ricchi<sup>15</sup>. “L’Unità”, verso la fine del 1948, evidenziò il ruolo positivo svolto nella lotta all’evasione dagli amministratori periferici di alcune giunte rosse, in contrasto con l’affermata sonnolenza del Governo centrale: questo si verificò soprattutto in occasione della maxi-evasione architettata dall’imprenditore Brusadelli<sup>16</sup>, scandalo che provocò un’indignazione generalizzata nel Paese. In Parlamento, tuttavia, la discussione venne sollecitata, ancor prima che dalle opposizioni, dai senatori della Democrazia cristiana<sup>17</sup>.

Il Governo si occupò immediatamente del caso. Nel Consiglio dei Ministri del 22 ottobre 1948 De Gasperi e Saragat chiesero infatti al ministro delle Finanze di intervenire rapidamente e Merzagora prospettò la possibilità di procedere all’arresto di Brusadelli. Vanoni, dopo avere evidenziato che gli uffici finanziari di Milano soffrivano di una forte carenza di personale, assicurò che l’indagine si sarebbe conclusa entro venti giorni. Puntualmente, nel Consiglio dei Ministri del 4 novembre 1948, espose i provvedimenti cautelari adottati, facendo in particolare notare che, per la prima volta in Italia, si era commissariata un’azienda. Da Saragat e dagli altri ministri arrivò un plauso generalizzato per la prontezza dimostrata dal ministro delle Finanze<sup>18</sup>. Gli effetti mediatici prodotti da quella frode fiscale contribuirono a imporre all’attenzione delle forze politiche e dell’opinione pubblica il tema della riforma tributaria<sup>19</sup>. I tempi di approvazione della legge Vanoni

ben preparati. I giovani hanno anche entusiasmo [...] occorre a mio parere, migliorare innanzitutto la preparazione tecnica”: AP, Camera, Discussioni, 20 ottobre 1948, p. 3639.

<sup>15</sup> Sul quotidiano comunista veniva evidenziato che non erano certo i poveri a evadere (E. ROCCO, *Dove sono finiti i sette miliardi di lire?*, in “L’Unità”, 14 novembre 1948). L’autore dell’articolo, pubblicato in prima pagina, faceva notare che in Italia l’evasione fiscale aveva raggiunto livelli alti di perfezionamento e ciò era noto anche all’estero, tanto che il “Daily Telegraph” aveva scritto che: “L’evasione fiscale è in Italia un’arte, un sistema di vita, un espediente non occasionale”.

<sup>16</sup> *I beni di Brusadelli sequestrati*, “L’Unità”, 28 ottobre 1948. Nell’articolo si evidenziava, per un verso, l’inerzia del Governo e per l’altro il ruolo fattivo svolto dall’assessore Massarenti (PCI) in occasione del sequestro dei beni dell’imprenditore lombardo.

<sup>17</sup> Il primo firmatario dell’interrogazione al ministro delle Finanze fu il senatore Luigi Ottani: cfr. AP, Senato, Discussioni, 22 ottobre 1948, p. 3071.

<sup>18</sup> Cfr. F. R. SCARDACCIONE (a cura), *Verballi del Consiglio dei ministri: maggio 1948-luglio 1953, Governo De Gasperi: 23 maggio 1948-14 gennaio 1950*, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l’informazione e l’editoria, 2005, p. 241 sgg.

<sup>19</sup> Si veda il discorso di Roberto Tremelloni (futuro ministro delle Finanze) al congresso del Partito socialista dei lavoratori italiani tenutosi a Milano il 23-26 gennaio del

non furono brevi, tuttavia il ministro continuò nel proprio compito con pazienza e attenzione pedagogica<sup>20</sup>.

## 2. *Contribuenti, forze politiche e istituzioni alla vigilia della riforma Vanoni*

Nel biennio 1949-1950 Governo e Parlamento si occuparono dell'approvazione della riforma fiscale. Il cammino riformatore fu irto di ostacoli sia per le resistenze politiche interne al partito di maggioranza<sup>21</sup>, sia per le agitazioni anti-fisco, sia per le proteste provenienti da alcune categorie sociali. Sul tavolo di De Gasperi arrivavano quotidianamente telegrammi e lettere, inviati con la speranza che il presidente del Consiglio potesse intervenire per alleggerire il rigore delle politiche vanoniane. L'onda della protesta non coinvolgeva solo i cittadini e le associazioni di categoria, specie piccoli artigiani e agricoltori. Anche alcune istituzioni fecero sentire la propria voce: le Camere del lavoro, alcune Camere di commercio e perfino qualche Consiglio comunale inviarono al presidente del Consiglio ordini del giorno anti-fisco<sup>22</sup>. Nell'agosto del 1950 la situazione sembrava peggiorare, tanto che il ministero dell'Interno diramò alcune direttive volte ad arginare

1949: cfr. R. TREMELLONI, *Un progresso possibile. Scritti e discorsi 1945-1973*, a cura di M. GRANATA, Milano, Biblion edizioni, 2012,

<sup>20</sup> L'attenzione pedagogica proseguirà anche dopo l'approvazione della riforma: "A riforma tributaria da poco in vigore emerge di nuovo con forza l'attitudine 'pedagogica' di Vanoni, e insieme a questa l'alto compito educativo che non cessa di attribuirle quale fattore di incivilimento di un'Italia dalla difficile ricostruzione": così S. BERETTA, *Rivisitando Vanoni con Forte*, in F. FORTE, "Ezio Vanoni economista pubblico", a cura di S. BERETTA, L. BERNARDI, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009, pp. 31-32.

<sup>21</sup> Cfr. G. GALLI, *I partiti politici italiani*, Milano, Rizzoli, 1991, pp. 82-83.

<sup>22</sup> I due corposi fascicoli conservati presso il fondo della Presidenza del Consiglio dei Ministri contengono circa duecento fra lettere e telegrammi di cittadini, documenti (delibere) votate da Camere di Commercio e associazioni di categoria. Fra i pochi atti di approvazione della riforma vi è un telegramma della Confederazione generale del commercio che "esprime[va] fiducia per il ristabilimento della normalità fiscale". Per contro l'associazione dei commercianti di Pisa manifestava vive preoccupazioni; assai critici erano anche i venditori ambulanti di Palermo e la Camera confederale del lavoro di Firenze: cfr. ACS, PCM, 1948-50, f. "Ricchezza mobile reclami ed esposti vari". Preoccupazioni venivano espresse anche al riguardo dell'imposta sul patrimonio. Tra gli altri, il 20 agosto 1948, il Segretario generale della Presidenza della Repubblica fece presente, con nota indirizzata al presidente del Consiglio, che gli agricoltori della provincia di Viterbo richiedevano lo spostamento delle scadenze relative all'imposta straordinaria sul patrimonio (ACS, PCM, 1948-50, f. «Imposta straordinaria sul patrimonio»).



la costituzione dei “comitati di agitazione per una presunta eccessiva pressione fiscale”. I comitati, oltre a chiedere la riduzione delle imposte, minacciavano scioperi e serrate; contemporaneamente alcuni sindaci, forse anche “per fini elettoralistici”, si erano “rifiutati di dare corso alla pubblicazione dei ruoli”<sup>23</sup>. Così, per mezzo delle prefetture, furono coinvolte le intendenze di finanza che a loro volta allertarono gli uffici periferici<sup>24</sup>. Il malcontento trovava giustificazioni non solo nella pressione fiscale, per altro non altissima, ma anche nel sistema decisamente farraginoso e ormai antiquato. Visentini riteneva che la disorganizzazione amministrativa fosse dovuta a “cattiva legislazione, alle molte imposte arbitrarie di difficilissimo accertamento e di scarso rendimento, all’accavallarsi di nuove leggi e nuovi tributi”<sup>25</sup>. Il clima sociale di quei giorni non favoriva il cammino parlamentare della riforma e nemmeno l’opera del fisco nella lotta all’evasione fiscale.

I partiti di opposizione facevano sentire la propria voce specialmente attraverso gli ordini del giorno dei Consigli comunali. Inoltre, nel 1950, il partito comunista partecipò alla costituzione dei cosiddetti “Centri per la difesa del contribuente”: questi organismi, che secondo il ministero dell’interno nascevano con l’idea di cavalcare l’onda di protesta, sarebbero dovuti sorgere in ogni capoluogo di Provincia; di fatto ne furono istituiti pochi che per altro durarono appena un anno<sup>26</sup>. Nella “Lettera al contribuente” stampata all’inizio del 1951 a Roma, il Centro stigmatizzava l’eccessivo peso dei carichi fiscali sopportato dai lavoratori, mentre per “i Brusadelli” (i ricchi industriali) era facile evadere<sup>27</sup>.

Il PCI tuttavia, in Parlamento collaborava all’approvazione di provvedimenti in qualche modo utili a combattere l’evasione fiscale. Nel

<sup>23</sup> Una copia del documento è conservata presso la Biblioteca Gramsciana, Villaverde, Fondo Intendenza di finanza, b. 2, f. 3.

<sup>24</sup> Cfr. nota 23.

<sup>25</sup> Traggo questa citazione da S. MANESTRA, *Per una storia della tax compliance*, cit., p. 35.

<sup>26</sup> L’associazione per la difesa del contribuente, costituitasi nel 1950 a Roma, cessò di esistere già verso la fine del 1952. Sul suo scioglimento si veda quanto scrive il ministro dell’Interno Scelba: “Caro Vanoni, per notizia ti comunico che il Centro per la difesa del contribuente sorto a suo tempo in Roma ad iniziativa del partito comunista per evidenti fini elettorali non ha incontrato alcun favore fra le categorie interessate e, subito dopo, ha cessato ogni attività. Cordiali saluti, (Scelba)”: cfr. ACS, Interno, Gabinetto, Permanenti – Enti e Associazioni, f. 844 (Centro per la difesa del contribuente).

<sup>27</sup> ACS, Interno, Gabinetto, Permanenti – Enti e Associazioni, f. 844 (Centro per la difesa del contribuente).

maggio del 1949 il disegno di legge ministeriale relativo all'istituzione dei corsi speciali di perfezionamento per i funzionari dell'amministrazione centrale e provinciale del ministero delle Finanze venne fortemente sostenuto dal Partito comunista; data l'assenza del relatore Ghislandi, fu infatti Antonio Pesenti a presentarlo all'approvazione della Camera<sup>28</sup>. Il gruppo parlamentare comunista fece un'opposizione costruttiva, come documentano i dibattiti parlamentari sulla riforma fiscale. In materia di evasione tributaria Pesenti sottolineò che essa non dipendeva soltanto dalle aliquote "quanto piuttosto dalle disparità e dalle ingiustizie che vi sono negli accertamenti"<sup>29</sup>. In particolare, il deputato comunista evidenziava che i redditi di una medesima posizione economica potevano essere accertati in misura diversa: "È evidente che il contribuente ragiona in termini comparativi e non assoluti, per cui, quando trova che il suo concorrente è tassato per una cifra minore evidentemente cerca di evadere e di trovarsi in una condizione che gli permetta una superiorità di fronte al suo concorrente"<sup>30</sup>.

L'idea chiave dei comunisti era che la trasparenza e la partecipazione in materia di accertamenti fossero utili per scoprire le evasioni. A tale fine il deputato comunista promosse l'elezione e il rafforzamento dei consigli tributari, ritenendo che la partecipazione dei cittadini all'attività di accertamento avrebbe garantito una maggiore equità<sup>31</sup>. Nei fatti i consigli tributari non ebbero il ruolo centrale che Pesenti avrebbe voluto conferire loro. Il ministro Vanoni infatti, temendo la creazione di organi pletorici (più di intralcio che di utilità all'azione della finanza), decise di farli eleggere dai Consigli comunali, ma di fatto la loro azione sarà ridotta al minimo.

<sup>28</sup> Antonio Pesenti, nell'introdurre il disegno di legge, sottolineò che la spesa per la formazione dei dipendenti avrebbe rappresentato un ritorno molto utile per le casse dello Stato (AP, Camera, Discussioni, 1948-51, 27 settembre 1951, p. 25462).

<sup>29</sup> AP, Camera, Discussioni, Seduta del 14 dicembre 1950, p. 24566. Vi si ritrova l'idea di migliorare il sistema di accertamento fra le memorie di un altro ex ministro comunista delle Finanze, Mauro Scoccimarro, che ha sostenuto di avere modificato "i sistemi di accertamento per impedire l'evasione": cfr. M. SCOCCIMARRO, *Un anno e mezzo di attività al ministero delle Finanze*, in M. SCOCCIMARRO, "Il secondo dopoguerra", vol. I, a cura di B. MANZOCCHI, Roma, Editori Riuniti, 1956, p. 166.

<sup>30</sup> M. SCOCCIMARRO, *Un anno e mezzo di attività al ministero delle Finanze*, cit., p.166.

<sup>31</sup> Antonio Pesenti fin dal 1944 aveva portato all'attenzione di Togliatti l'idea dei consigli tributari. Cfr. M. ASTA, *Economisti e partito. L'«expertise» economico nei partiti comunisti italiano e francese 1944-1960*, in "Studi Storici", I, 2016, pp. 174-175.

Il percorso di approvazione della riforma entrò nel vivo nel dicembre del 1950. A parte piccole polemiche parlamentari su aspetti marginali, va detto che, sostanzialmente, la legge Vanoni ricevette il plauso di un ampio spettro dell'arco parlamentare, comprese le forze politiche di sinistra<sup>32</sup>, dato che garantiva l'applicazione di quella progressività del sistema che era prevista nell'articolo 53 della Costituzione<sup>33</sup>. Anche fra i tributaristi la riforma raccolse più consensi che critiche<sup>34</sup>. Nei dibattiti parlamentari qualche dissenso emerse riguardo alla maggiore incisività necessaria per perseguire le grandi evasioni: Pesenti, a questo fine, suggeriva l'abolizione del segreto bancario<sup>35</sup>. Altro cavallo di battaglia di alcuni esponenti dell'opposizione era l'idea che si potesse contrastare l'evasione dando pubblicità non solo alle dichiarazioni dei redditi, ma anche agli accertamenti degli uffici fiscali. Il comunista Cavallari propose di rendere trasparenti e conoscibili anche i dati contenuti nelle cartelle esattoriali; il socialista Dugoni sostenne invece l'istituzione del giuramento tributario per i contribuenti con reddito superiore ai 10 milioni di lire<sup>36</sup>. Vanoni si oppose nettamente a tali proposte rappresentando anche inconvenienti tecnici, mentre il liberale Corbino manifestò la propria contrarietà verso una

<sup>32</sup> Cfr. A. PESENTI, *Appunti sulla riforma tributaria*, in "Studi economici", 1950, p. 605 sgg.

<sup>33</sup> Il tema della progressività del sistema fiscale era particolarmente caro al Partito comunista. In Italia venne per la prima volta normato nel 1944 dal Comitato di liberazione della libera repubblica partigiana della Carnia. Il documento è riportato in N. AUGERI, *L'estate della libertà. Repubbliche partigiane e zone libere*, Roma, Carocci, 2014, p. 46.

<sup>34</sup> Sul tema cfr. G. MARONGIU, *Ezio Vanoni Ministro delle Finanze*, cit., pp. 73-75. Vanoni voleva eliminare le incongruenze del vecchio sistema incentrato sulla tassazione dei beni prescindendo dalla loro produttività reddituale. Ciò ingenerava troppe ingiustizie: "Il pensiero e la lettera della legge – spiegava il ministro Vanoni – dicono che non si deve chiedere il tributo quando non vi è reddito; l'applicazione pratica della legge ha portato a chiedere l'imposta anche dove reddito non vi è stato, purché vi sia stata una qualsiasi attività produttrice, indipendentemente dalla ricerca effettiva se l'impresa produttiva ha dato luogo, alla fine del suo esercizio, a un risultato positivo e se ci sia stata una perdita, vi è stata cioè una posizione che non giustifica il prelevamento delle imposte. Potrebbe essere interessante cercare le cause di questa situazione, rendersi conto del perché siamo arrivati a questo punto". Vanoni, dopo avere illustrato le ragioni storiche che spiegavano "la tradizionale diffidenza del cittadino italiano nei confronti del problema tributario", giustificava le iniquità insite nella macchina fiscale italiana "che noi conosciamo e che nel futuro prossimo vorremmo eliminate e superate" (discorso alla Camera di Commercio di Sondrio, 15 aprile del 1951, in E. VANONI, *La politica economica degli anni degasperiani*, cit., pp. 226-227).

<sup>35</sup> AP, Camera, Quarta commissione, Seduta del 14 dicembre 1950, p. 955.

<sup>36</sup> AP, Camera, Discussioni, Seduta del 14 dicembre 1950, pp. 24579-24583.

metodologia amministrativa che sarebbe andata contro la civiltà giuridica ed economica del Paese<sup>37</sup>. Gli emendamenti proposti da Cavallari e Dugoni vennero quindi respinti<sup>38</sup>. Tuttavia fu confermata l'idea di dare trasparenza ai dati fiscali: l'attuazione della norma tesa a dare pubblicità ai dati delle dichiarazioni (ripresa qualche anno dopo nella legge Tremelloni) verrà a lungo invocata sia da esponenti politici di maggioranza e di opposizione che da noti pubblicisti<sup>39</sup>.

### 3. Avevi paura delle tasse ...

Dopo l'approvazione della riforma Vanoni la Presidenza del Consiglio dei ministri avviò una campagna pubblicitaria allo scopo di promuovere l'adempimento degli obblighi tributari. Il libretto, edito dall'Ufficio divulgazioni della Presidenza del Consiglio e intitolato *Avevi paura delle tasse ...*, nella quarta di copertina riportava una frase anonima, emblematica del pensiero vanoniano: «un popolo che paga regolarmente le tasse ha raggiunto il massimo dell'umana solidarietà»<sup>40</sup>. Nel volumetto, che conteneva interessanti illustrazioni, venivano innanzitutto spiegati i motivi che portavano lo Stato a pretendere dai cittadini il pagamento dei tributi. Sotto questo punto di vista risultavano efficaci i riferimenti sia all'opera di ricostruzione del Paese sia ai servizi che lo Stato garantiva ai cittadini (una sintesi delle poste principali del bilancio dava l'idea di quanto si spendeva per istruzione, giustizia, sanità, sicurezza, ecc.)<sup>41</sup>. Fatte queste premesse, veniva inquadrato il problema dell'evasione fiscale. Nel paragrafo intitolato *Gli evasori di professione*, l'evasione veniva condannata «al pubblico disprezzo» perché capace di minare la convivenza pacifica dei citta-

<sup>37</sup> AP, Camera, Discussioni, Seduta del 14 dicembre 1950, pp. 24576 -24579.

<sup>38</sup> Fra i contrari all'emendamento presentato da Dugoni anche alcuni deputati dell'opposizione come Guglielmo Giannini che temeva potesse costituire un'arma in mano all'esecutivo «per poter sperimentare ogni sorta di persecuzioni» contro alcuni cittadini (AP, Camera, Discussioni, Seduta del 14 dicembre 1950, p. 24583).

<sup>39</sup> Il ministro delle Finanze Giulio Andreotti pubblicò sul settimanale un articolo dove si evidenziavano gli aspetti positivi della pubblicizzazione dei dati fiscali: cfr. G. ANDREOTTI, *Andreotti ci parla delle tasse* in «Oggi», 26 marzo 1957. Prima di Andreotti alcuni opinionisti avevano auspicato la pubblicazione degli elenchi relativi ai redditi dei contribuenti: cfr. A. CONIGLIARO, *La caccia agli evasori*, in «Il Mondo», 23 febbraio 1954.

<sup>40</sup> PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Avevi paura delle tasse...*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, [n.d., ma 1952].

<sup>41</sup> PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Avevi paura delle tasse...*, cit., p. 8.

dini, determinando “una profonda e ingiusta differenza” fra chi paga e chi non paga le imposte<sup>42</sup>. Nel volumetto venivano inoltre spiegati i corretti rapporti con il fisco e l’importanza della dichiarazione, resa obbligatoria dalla riforma appena approvata dal Parlamento<sup>43</sup>.

La legge n. 25 del 1951 *sulla perequazione tributaria e sul rilevamento fiscale straordinario*, meglio nota come riforma Vanoni, è ricordata perché impartiva norme chiare sulla dichiarazione annuale dei redditi e perché definiva un sistema articolato di aliquote in grado di garantire la progressività del sistema tributario prevista nell’art. 53 della Costituzione. Per Vanoni, infatti, era necessario che l’imposta venisse distribuita fra i contribuenti in ragione della loro ricchezza<sup>44</sup>. La dichiarazione permetteva inoltre di spostare dallo Stato al cittadino “il compito di accertare il tributo che l’individuo deve allo Stato”<sup>45</sup>. Una piccola rivoluzione, che aveva necessità di essere compresa e attuata.

La riforma conteneva anche una serie di norme volte a combattere l’evasione. In materia di accertamento si conferiva all’amministrazione finanziaria la facoltà di procedere attraverso questionari e, nel caso di omessa dichiarazione, era consentito disattendere i dati delle scritture contabili (artt. 5 e 6). Sul versante del cosiddetto rilevamento fiscale veniva disposta “l’identificazione dei contribuenti e dei cespiti produttori di redditi assoggettabili ad imposizione diretta” (art. 22). Impresa davvero ardua, dato che mancavano anche dati degne di questo nome e gli uffici fiscali, già sovraccarichi di lavoro, erano chiamati a uno sforzo immane per attuare la riforma. Vanoni, per dare efficienza agli uffici, non si limitò a varare norme in materia di accertamento e riscossione (atte a garantire una “più sollecita redazione dei ruoli” e una migliore formulazione del contenuto della cartella esattoriale)<sup>46</sup>, ma puntò sulla formazione dei dipendenti. Fra il 2 maggio 1949 e il 5

<sup>42</sup> PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Avevi paura delle tasse...*, cit., p. 10.

<sup>43</sup> PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Avevi paura delle tasse...*, cit., p. 11.

<sup>44</sup> Sul punto, con vari cenni anche sul concetto di equità fiscale in Vanoni, si veda L. BERNARDI, *Note su finanza pubblica e riforme fiscali*, in F. FORTE, “Ezio Vanoni economista pubblico”, a cura di S. BERETTA, L. BERNARDI, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009, p. 40.

<sup>45</sup> Così F. FORTE, *Ezio Vanoni e l’ottima imposta*, in F. FORTE, “Ezio Vanoni economista pubblico”, a cura di S. BERETTA, L. BERNARDI, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009, p. 154.

<sup>46</sup> G. STAMMATI, *Il riordinamento e il rafforzamento dell’organizzazione finanziaria nell’opera di Vanoni*, in “Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze”, n. 1, 1956, p. 43.

settembre 1950 vennero organizzati alcuni corsi per verificatori contabili<sup>47</sup>; nel contempo si diede inizio alla formazione per gli impiegati delle imposte di fresca nomina e si misero le basi per la costituzione di quella che sarà la Scuola centrale tributaria<sup>48</sup>. Si diede luogo a un dialogo sistematico: sugli esiti della riforma il ministro e i dipendenti di ogni ordine e grado dialogavano infatti anche in convegni pubblici<sup>49</sup>. Nonostante gli sforzi di Vanoni l'organizzazione finanziaria italiana necessitava tuttavia di ulteriori aggiustamenti, poiché i modi con i quali si producevano le frodi fiscali erano numerosi. Il sistema sanzionatorio, inoltre, non era particolarmente stringente: l'omissione della dichiarazione era punita con l'ammenda da 5.000 a 100.000 lire (art. 3) e una sanzione analoga venne prevista in caso di ostacoli alle operazioni di rilevamento fiscale<sup>50</sup>.

Con l'entrata in vigore della riforma il tema della lotta all'evasione divenne sempre più un argomento di lotta politica. Le forze di opposizione, all'interno e all'esterno delle aule parlamentari, cercarono in varie occasioni di dimostrare che le frodi fiscali erano ancora in aumento. Nel luglio 1951 i deputati socialisti Nasi, Assennato e Faralli, dopo avere sollecitato risposte dal governo anche attraverso interrogazioni parlamentari, proposero di istituire una Commissione di inchiesta parlamentare sulle evasioni di valuta all'estero. Lo scandalo valutario coinvolgeva industriali e grosse società (come ITALVISCOSA e ACNA) che avevano falsificato i documenti di trasporto. La situazione era resa inoltre complicata dal fatto che si erano verificate irregolarità

<sup>47</sup> I corsi di formazione per i funzionari delle imposte dirette e della Guardia di finanza vennero tenuti da docenti universitari: cfr. G. STAMMATI, *Il riordinamento e il rafforzamento dell'organizzazione finanziaria nell'opera di Vanoni*, cit., p. 43.

<sup>48</sup> G. STAMMATI, *Il riordinamento e il rafforzamento dell'organizzazione finanziaria nell'opera di Vanoni*, cit., pp. 44-45.

<sup>49</sup> Il ministro Vanoni, in occasione del primo convegno dei funzionari delle imposte dirette, sottolineò che, in sede di relazione e di dibattito, sia i funzionari direttivi che gli impiegati esecutivi avevano fornito contributi validi in materia di organizzazione degli uffici. Il discorso di Vanoni del 26 novembre 1951 è riportato in E. VANONI, *La politica economica degli anni degasperiani*, cit., pp. 247-260. La forte attenzione verso i temi organizzativi è ben visibile nei congressi successivi. Nel 1952 si svolse il primo congresso dei dipendenti dell'amministrazione finanziaria; una copia dei *Lineamenti programmatici di dibattito* è conservata presso l'Archivio di Stato di Sassari, Fondo Intendenza di Finanza, b. 221/1 bis.

<sup>50</sup> In caso di omessa o falsa consegna delle schede si poteva incorrere in una multa da lire 50.000 a lire 1.000.000 e, in casi di eccezionale gravità, era prevista la reclusione fino a un mese con la pubblicazione per estratto della sentenza a spese del condannato. Queste sanzioni saranno aumentate dalla cosiddetta legge Tremelloni, entrata in vigore nel 1956.

da parte del ministero del Commercio estero nella concessione delle licenze per l'export<sup>51</sup>. Il deputato Nasi, in particolare, evidenziò che non solo si trattava di un'evasione di almeno 150 miliardi di lire, ma che vi era il sospetto che una parte dei guadagni fosse indirizzata a partiti politici e a impiegati compiacenti<sup>52</sup>. Il ministro per il Commercio La Malfa ribatté che se si era venuti a conoscenza delle evasioni lo si doveva proprio agli impiegati dell'Ufficio Italiano Cambi, che fin dal 1950 si erano attivati per accertare le evasioni. Il leader repubblicano ridimensionò anche l'ammontare delle evasioni: 3,7 e non 150 miliardi come sostenuto dai socialisti. Non solo, La Malfa fece notare che il Governo aveva già proposto all'esame del Parlamento alcuni provvedimenti di carattere legislativo che avrebbero garantito rigore e trasparenza nella concessione delle licenze<sup>53</sup>. Nelle dichiarazioni di voto le opposizioni furono compatte: dal missino Almirante al comunista Pesenti tutti ebbero modo di sottolineare che, vista l'entità dello scandalo, era indispensabile istituire la Commissione: tuttavia, a votazione segreta, l'istituzione della Commissione venne respinta (222 furono i voti contrari, 193 quelli favorevoli)<sup>54</sup>. Il problema delle evasioni valutarie rimaneva una piaga del sistema, ed anzi con il boom economico era destinato ad aumentare<sup>55</sup>.

<sup>51</sup> AP, Camera, Discussioni, seduta dell'11 luglio 1951, pp. 29377-29393.

<sup>52</sup> AP, Camera, Discussioni, seduta dell'11 luglio 1951, pp. 29378-29381.

<sup>53</sup> AP, Camera, Discussioni, seduta dell'11 luglio 1951, pp. 29389-29390.

<sup>54</sup> AP, Camera, Discussioni, seduta dell'11 luglio 1951, pp. 29391-29393. Qualche anno dopo (nel 1957) un nuovo scandalo interessò il ministero delle Finanze. In quell'occasione, invece, venne istituita, la Commissione parlamentare d'inchiesta sul caso cosiddetto "caso Giuffrè". Il ministro delle Finanze Andreotti venne accusato di avere coperto un banchiere "fai da te" e gli uffici di non aver portato avanti gli accertamenti. Il fatto ebbe risonanza mediatica soprattutto su "La voce repubblicana" e "L'Espresso". Anni dopo, Giulio Andreotti ricordò in un suo libro (*Governare con la crisi*, Milano, Rizzoli, 1991, p. 97) che a tendergli "lo sgambetto" era stato proprio il capo dell'ufficio stampa del ministero delle Finanze, quando era ministro il socialdemocratico Luigi Preti, suo successore in via XX Settembre.

<sup>55</sup> Sulle frodi valutarie si vedano i rapporti della Guardia di Finanza inviati al ministro La Malfa, dai quali si evince che intorno alla questione dell'esportazione di valuta all'estero si muovevano strani intermediari, piccoli faccendieri che in qualche caso offrivano al ministro le loro informazioni. Uno di questi, l'italo argentino Andina, fece avere ai servizi segreti una lista di esportatori di valuta contenente alcuni nomi importanti dell'imprenditoria italiana (ACS, Carte La Malfa, serie 3, sottoserie 3, b. 23, f. 23). Col boom economico sarebbe cresciuta l'evasione valutaria: a fine anni Cinquanta venne redatto dalla Guardia di Finanza un dettagliato rapporto sul problema: cfr. *Portare i soldi in Svizzera: contrabbando di capitali ed evasione fiscale nell'Italia del boom*, in M. KUNDER (a cura), in "Contemporanea", n. 4, 2004, pp. 609-621.



Poco dopo ebbe molto risalto, dentro e fuori dal Parlamento, il caso di frode fiscale riguardante la contessa Cesarini Sforza di Torlonia. Fu Umberto Terracini a denunciarlo in Senato, in maniera circostanziata, il 3 ottobre del 1951<sup>56</sup>. Il senatore comunista utilizzò parole dure nei confronti dei soggetti coinvolti, ivi compresi il ministro delle Finanze e gli uffici che non si erano occupati a dovere del caso<sup>57</sup>. Anche all'interno della maggioranza vi erano insofferenze e forti richieste di maggiore attenzione verso il fenomeno dell'evasione. Nel dicembre del 1951, in occasione dell'approvazione della legge sul pubblico impiego, il socialdemocratico Luigi Preti, futuro ministro delle Finanze, sostenne che la grande evasione andava combattuta dando trasparenza al sistema della dichiarazione dei redditi; sarebbe quindi stato utile pubblicare le denunce dei redditi specie "ai fini dell'imposta patrimoniale"; ciò avrebbe portato a scoprire "molti nomi di grossi reddитieri che ad oggi non hanno denunciato"<sup>58</sup>. In quei giorni l'attenzione verso gli esiti della riforma Vanoni era crescente. Gli organi di stampa iniziarono a occuparsi della vicenda, dato che si vociferava che i risultati fossero inferiori alle attese. Ciò spinse alcuni gruppi parlamentari di opposizione a richiedere alla presidenza della Camera dei Deputati di focalizzare l'attenzione sull'andamento della riforma. Le numerose interrogazioni furono concentrate nella tornata del 13 dicembre del 1951. Il lungo dibattito venne monopolizzato dalle discussioni sull'evasione e sul gettito fiscale dell'anno in corso. Tutti gli interventi erano mossi dall'esigenza di comprendere quali fossero i metodi migliori per contenere il fenomeno elusivo. Nella prima interrogazione i membri del gruppo socialdemocratico chiesero di conoscere se, a fronte dell'ondata di indignazione che si era "diffusa a seguito delle prime comunicazioni relative alle denunce presentate dai grandi redditieri", il Governo intendesse adoperarsi per "l'adozione di provvedimenti atti a garantire l'accertamento delle evasioni, nonché prospettare adeguate modificazioni al vigente sistema tributario"<sup>59</sup>. Altri gruppi rimarcavano l'importanza di poter disporre dei dati delle dichiarazioni e delle misure che si stavano adottando. Il socialdemocratico Cavinato sostenne che per contrastare le società di comodo – tipico stru-

<sup>56</sup> Il quotidiano fondato da Antonio Gramsci diede molto rilievo alla vicenda dei Torlonia, dedicandole un titolo a tutta pagina: *Scandalosa frode fiscale dei Torlonia*, in "L'Unità", 4 ottobre 1951.

<sup>57</sup> AP, Senato, 1948-51, Discussioni, 3 ottobre 1951, p. 26644 ss.

<sup>58</sup> Vedi A. SABATINI (a cura), *Luigi Preti. Discorsi Parlamentari (1947- 1987)*, Roma, Camera dei Deputati, 2010, p. 232.

<sup>59</sup> AP, Camera, Discussioni, Seduta antimeridiana del 13 dicembre 1951, p. 34067.



mento utilizzato dagli evasori – diventava necessaria la pubblicazione dell’elenco dei contribuenti “con a fianco l’ammontare dell’imponibile e della complessiva imposta” dovuta<sup>60</sup>. Il deputato Consiglio, del Partito monarchico, pur sottolineando che il Governo, rendendo obbligatoria la dichiarazione dei redditi, aveva compiuto un primo importante passo nel contrasto all’evasione, notava che la soluzione del problema fiscale era lontana<sup>61</sup>. Il democristiano Vicentini chiedeva di conoscere i dati ufficiali degli accertamenti<sup>62</sup>. Pesenti, per il PCI, nell’evidenziare i limiti di una riforma che aveva concesso “grandi sanatorie per le evasioni del passato”, ripropose l’abolizione del segreto bancario<sup>63</sup> e sollecitò gli organi ministeriali a operare non sui piccoli contribuenti, ma nei confronti delle “grosse evasioni”<sup>64</sup>. Anche il socialista Dugoni chiese di perseguire tali evasioni attraverso l’abolizione del segreto bancario<sup>65</sup>.

La risposta di Vanoni fu articolata. Espose i dati dei 3.932.000 di dichiarazioni (3.756.773 relative alle persone fisiche e 176.013 alle ditte collettive) fornendo indicazioni statistiche sulle varie categorie reddituali: “la dichiarazione cosa ci ha dato? Ci ha dato un numero di redditeri superiore a quello che avevamo in tassazione nel 1949, e ci ha dato un reddito imponibile che è due volte e mezzo il reddito imponibile che avevamo in tassazione nel 1949”<sup>66</sup>.

Inoltre il ministro spiegò che non era ancora possibile fornire una statistica precisa delle evasioni dato che ancora mancavano molti dati di raffronto col passato<sup>67</sup>. Tuttavia il confronto fra i vari redditi accertati sul territorio nazionale e quelli del caso di studio relativo alla città di Bologna, consentiva di individuare un certo equilibrio sul versante dei redditi medi, mentre maggiori problemi si riscontravano nelle categorie dei redditi alti e bassi: “Ritengo obiettivamente che dobbiamo fare questa valutazione: le evasioni esistono. E le evasioni sono un

<sup>60</sup> AP, Camera, Discussioni, Seduta antimeridiana del 13 dicembre 1951, pp. 34069-70.

<sup>61</sup> AP, Camera, Discussioni, Seduta antimeridiana del 13 dicembre 1951, pp. 34072-34073.

<sup>62</sup> AP, Camera, Discussioni, Seduta antimeridiana del 13 dicembre 1951, p. 34075.

<sup>63</sup> AP, Camera, Discussioni, Seduta antimeridiana del 13 dicembre 1951, p. 34076.

<sup>64</sup> AP, Camera, Discussioni, Seduta antimeridiana del 13 dicembre 1951, p. 34077.

<sup>65</sup> AP, Camera, Discussioni, Seduta antimeridiana del 13 dicembre 1951, p. 34079.

<sup>66</sup> AP, Camera, Discussioni, Seduta antimeridiana del 13 dicembre 1951, p. 34082. A conti fatti le casse statali ricavarono molti benefici dalla riforma. I dati sulla crescita delle entrate tributarie sono riportati in F. DOMENICANTONIO, *La politica finanziaria dei governi presieduti da De Gasperi*, cit., pp. 574-580.

<sup>67</sup> AP, Camera, Discussioni, Seduta antimeridiana del 13 dicembre 1951, p. 34083.

po'ripartite in tutti i settori. Relativamente migliore il comportamento dei redditi medi, politicamente e moralmente preoccupante il fenomeno di quei grossi redditieri che non hanno fatto il loro dovere, perché quanto più grande è la somma di potere economico che fa capo ad un individuo, tanto maggiore deve essere la sua responsabilità politica e morale di compiere il proprio dovere nei confronti della collettività"<sup>68</sup>.

Il professore di Morbegno sottolineò, inoltre, che, mediante una circolare ministeriale appena inviata agli uffici, veniva previsto che, dopo la prima fase di liquidazione delle dichiarazioni, fosse necessario individuare gli evasori totali: l'amministrazione, insomma, era chiamata a ricercare "con il massimo impegno possibile coloro che, pur essendo tenuti alla dichiarazione unica, se ne sono astenuti"<sup>69</sup>. Per questo compito aveva previsto che i direttori degli uffici più grandi destinassero allo scopo uno o più funzionari. In concreto, tuttavia, gli impiegati erano pochi e operavano quotidianamente in un terreno reso molto difficile dall'impatto della riforma sugli uomini e sulle strutture ministeriali. Gli uffici delle imposte dirette rischiavano la paralisi, dal momento che il lavoro di liquidazione delle dichiarazioni era enorme: mancavano infatti direttive chiare per condurre una proficua stagione di accertamenti. I controlli fiscali da portare avanti erano poi talmente numerosi da richiedere una proroga nella scadenza dei termini<sup>70</sup>. Vanoni varò comunque alcune norme atte a garantire maggiore efficienza amministrativa e, intervistato su un periodico del sindacato, rassicurò i funzionari spiegando che: "Con le norme integrative in corso di approvazione, io penso che la fase, diciamo legislativa, in materia di accertamenti, sia finita e che debba rafforzarsi ed accentuarsi la fase amministrativa, cioè della migliore organizzazione degli uffici e della migliore preparazione e selezione dei funzionari"<sup>71</sup>. Alcuni provvedimenti urgenti, come quelli inerenti alla

<sup>68</sup> AP, Camera, Discussioni, Seduta antimeridiana del 13 dicembre 1951, p. 34087.

<sup>69</sup> AP, Camera, Discussioni, Seduta antimeridiana del 13 dicembre 1951, p. 34087.

<sup>70</sup> Il problema dello slittamento di termini e scadenze fiscali si pose anche all'inizio della seconda legislatura. Nei dibattiti parlamentari si notano alcune interessanti posizioni volte a tutelare anche il contribuente. Il deputato liberale Giuseppe Alpino, pur favorevole alla proroga, auspicava che si potesse garantire anche al contribuente la possibilità di adempiere spontaneamente integrando eventuali errori ed omissioni. La posizione, per i tempi pionieristica (anticipava il cosiddetto ravvedimento operoso divenuto legge di recente) non venne accolta; forti le opposizioni dei comunisti che temevano si tutelassero gli evasori (AP, Camera, Sec. Legislatura, Quarta Commissione, sed. 11 marzo 1954, p. 195).

<sup>71</sup> Questo brano dell'intervista di Vanoni apparsa sul "Giornale delle imposte dirette" è riportato da A. PATA, *La funzione e i limiti del procuratore delle imposte dirette*, in "Aspetti tecnici della riforma fiscale", Milano, Editrice Excelsior, s.d., p. 88.

meccanizzazione dei ruoli, tardavano tuttavia ad arrivare<sup>72</sup>. Gli impiegati lamentavano ormai uno stato di insoddisfazione, che emerge chiaramente dagli atti dei congressi organizzati in quel periodo dai funzionari delle imposte dirette<sup>73</sup>. In sostanza, le difficoltà insite nel difficile avvio della riforma rendevano ardua la lotta all'evasione. Nonostante gli sforzi fatti il sistema fiscale rimaneva tuttavia poco efficiente. Il giornalista di "Paese Sera" Enrico Nobis sintetizzò così i mali del sistema: riscossione poco efficace, troppe norme farraginose e poca coscienza dell'importanza di assolvere il dovere fiscale. Ne "Il Paese delle tasse" Nobis denunciava che il fisco (gli esattori) non perseguiva con la giusta energia gli evasori. Fra i personaggi illustri che non pagavano le imposte vi era ad esempio Pietro Badoglio, il quale dichiarava un'imposta di famiglia su tre milioni e mezzo di reddito imponibile annuo a fronte degli 11 milioni dovuti<sup>74</sup>. Non mancavano nemmeno situazioni di importanti industriali che avevano avuto eccezionali abbattimenti d'imposta sui profitti di guerra<sup>75</sup>. Inoltre, il giornalista sottolineava che ricchi e facoltosi frodavano il fisco grazie alle coperture di una classe politica che aveva fra le proprie file noti evasori<sup>76</sup>. Insomma, c'era ancora molto da fare e anche le modifiche introdotte successivamente dal ministro Tremelloni non furono sufficienti ad apportare i correttivi necessari per dare efficienza al sistema<sup>77</sup>.

<sup>72</sup> La questione inerente la meccanizzazione dei ruoli, che in linea di principio vedeva anche concorde il partito comunista, nasceva con le lacune di sistema esattoriale (affidato in appalto alle esattorie) che non funzionava a dovere. Sulle discussioni fra Vanoni e Pesenti a riguardo della meccanizzazione dei ruoli nel quadro del vecchio sistema esattoriale si veda una discussione nella commissione Finanze e Tesoro (AP, Camera, Quarta commissione, Seduta del 28 maggio 1952, pp. 2042-2053).

<sup>73</sup> Nel 1955, il segretario del sindacato degli impiegati delle imposte, al Secondo congresso dei funzionari delle imposte dirette, sintetizzò così la situazione che si viveva negli uffici dopo la riforma fiscale: "L'assurdo della situazione è questo: mentre si pretende da noi una maggiore preparazione e l'assolvimento di compiti sempre più difficili, dall'altra parte si fanno sentire più pesanti provvedimenti negativi che, di fatto, smorzano il nostro entusiasmo": così A. PATA, *La funzione e i limiti del procuratore delle imposte dirette*, cit., p. 95.

<sup>74</sup> E. NOBIS, *Il Paese delle tasse*, Roma, Editori Riuniti, 1956, p. 62.

<sup>75</sup> E. NOBIS, *Il Paese delle tasse*, cit., p. 62.

<sup>76</sup> E. NOBIS, *Il Paese delle tasse*, cit., p. 62, p. 58 sgg. Al riguardo, nella citata "Lettera al contribuente" si riportava un'accusa diretta al sindaco di Palermo Cusenza "appartenente a un partito governativo, noto professionista e proprietario terriero che paga per l'imposta di famiglia meno di 1000 lire, mentre un custode invece paga per la stessa imposta 3600 lire" (ACS, Interno, cit.).

<sup>77</sup> Roberto Tremelloni, con l'ausilio costante di Vanoni, riuscì a migliorare soprattutto il sistema sanzionatorio. La riforma Vanoni venne completata nella seconda legisla-

## Conclusioni

Con la morte di Vanoni si interruppe una vivace stagione di riforme fiscali. Tuttavia l'attenzione verso le questioni tributarie rimase alta, dal momento che, in quel periodo storico, si erano attribuiti intensità politica e valore etico al dibattito su uno dei mali storici del Paese. Il problema dell'evasione era divenuto cioè un elemento fondamentale della dialettica politica italiana.

Dell'evasione fiscale iniziarono quindi ad occuparsi non più soltanto gli addetti ai lavori, ma anche i media, le grandi case editoriali e persino il cinema<sup>78</sup>. I risultati della riforma fiscale erano forse inferiori alle aspettative<sup>79</sup>, ma il ministro Vanoni aveva avuto il merito di riuscire a convogliare l'attenzione delle forze di opposizione e dell'opinione pubblica verso la questione fiscale. Il professore valtellinese

tura con l'approvazione di un'imposta sulle società. In quell'occasione Vanoni (ministro del Bilancio) e il ministro delle Finanze Tremelloni ebbero la collaborazione di uno dei massimi esperti della materia, Cesare Cosciani. Sul punto cfr. G. MARONGIU, *Ezio Vanoni Ministro delle Finanze*, cit., pp. 83-88; A. PESENTI, *La capacità contributiva delle società*, in "Studi in memoria di Benvenuto Griziotti", Milano, Giuffrè, p. 351 sgg. Si noti che la legge sulle società venne accolta positivamente dalla stampa poiché si sperava che depotenziasse le evasioni compiute dalle società: cfr. A. CONIGLIARO, *I giuochi di società*, in "Il Mondo", 12 gennaio 1954. L'opera di Tremelloni portò miglioramenti in materia di sanzioni e accertamento tributario delle imposte dirette. Quanto all'accertamento delle imposte indirette (in particolare dell'imposta di registro) rimase il sistema in uso nel ventennio e perfezionato con i provvedimenti varati fra il 1943 e il 1945: cfr. A. D. GIANNINI, *Istituzioni di diritto tributario*, Milano, Giuffrè, 1965, pp. 440-443. L'attenzione di Tremelloni al problema della riforma e dell'evasione fiscale traspare da alcuni suoi discorsi: si veda, ad esempio, il discorso pronunciato il 9 giugno 1954 al comitato centrale del PSDI (R. TREMELLONI, *Un progresso possibile*, cit., pp. 153-162).

<sup>78</sup> Nello stesso periodo in cui gli Editori Riuniti pubblicarono il citato saggio di Enrico Nobis, Giulio Einaudi diede alle stampe (nella collana diretta da Elio Vittorini) un romanzo ispirato alla nuova stagione inaugurata da Vanoni: cfr. A. Ponsi, *La dichiarazione*, Torino, Einaudi, 1956. Poco dopo anche il cinema si occuperà del problema con *I tartassati* (Regia di Steno, con Totò e Aldo Fabrizi, 1959): a dispetto del titolo era un forte monito contro l'evasione.

<sup>79</sup> Sulla Vanoni si è detto tutto e il contrario di tutto: per Benvenuto Griziotti "Mirabile è stato il quadro della sua profonda e ampia opera legislativa" (B. GRIZIOTTI, *Ezio Vanoni studioso e statista*, in "Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze", n. 1, 1956, p. 41), mentre per Domenico Preti il suo è stato solo "un pallido tentativo riformatore" (D. PRETI, *Uno stato sociale senza riforme. Previdenza, fisco e sanità nell'Italia repubblicana*, in "Italia contemporanea", sett. 1989, n. 176, p. 29). Più di recente si è notato che anche dopo la riforma il sistema rimaneva squilibrato, ancora farraginoso e "fortemente squilibrato in direzione delle imposte indirette": cfr. F. DOMENICANTONIO, *La politica finanziaria dei governi presieduti da De Gasperi*, cit., p. 585.

seppe infatti superare molte delle resistenze radicate nel Paese e nella maggioranza di governo coinvolgendo a dovere sia l'amministrazione finanziaria che le forze riformiste<sup>80</sup>. Nel caso della riforma fiscale, a differenza di quanto avvenuto per altre riforme economiche, non si ebbe sudditanza del Governo nei confronti del partito di maggioranza<sup>81</sup>: anzi, ministro e Parlamento svolsero un ruolo decisivo<sup>82</sup>. Tuttavia la riforma fiscale faticosamente approvata non risolveva i problemi fiscali italiani: con il boom economico erano destinate a crescere le pratiche elusive e i difetti del sistema: il fisco era destinato a diventare "il problema dei problemi"<sup>83</sup>.

**Abstract** - The Minister of Finance Ezio Vanoni, during the first republican legislature, brought to the attention of the Government and the Parliament the issue of tax morality. With the Vanoni's reform, albeit incomplete in many aspects, the Italian tax system was endowed with some instruments to fight the phenomenon of tax elusion, e.g. the compulsory declaration of incomes. The issue of tax avoidance thus entered the political debate, mainly because at that time some striking frauds against the tax authorities were discovered,

and also because some opposition forces were greatly concerned about the fairness and tax legality themes. After Vanoni passed away, the vibrant season of taxes reforms ended; nevertheless the issue of tax avoidance became a fundamental element of the Italian political debate. With the Italian economic boom, some deficiencies of the Italian tax system became clearer, so that the problem of tax avoidance began to be dealt with not only by the experts, but also by the mass media. The tax system became «the problem of problems».

<sup>80</sup> Si trattava certamente di una riforma incompiuta portata avanti da un ministro come Vanoni che aveva "statura troppo grande" per sottostare ai molti veti posti anche dalla maggioranza di Governo (gli ostacoli furono posti soprattutto dalla destra del partito democristiano): cfr. F. FORTE, *Strategia delle riforme*, Milano, Etas Kompass, 1969, p. 176. Sulle resistenze politiche alla riforma tributaria vi è la testimonianza dello stesso Ezio Vanoni, che nel 1950 pubblicò sul "Corriere della Valtellina" un articolo dai toni amari: l'articolo è riportato in E. VANONI, *La politica economica degli anni degasperiani*, cit., pp. 142-152.

<sup>81</sup> La riforma fiscale si distingue dalle altre riforme economiche che, secondo Enzo Balboni, hanno visto un ruolo del Governo "nettamente subalterno a quello del partito": cfr. E. BALBONI, *Le riforme economiche e sociali del governo democratico-cristiano tra utopia e concretezza*, in *La seconda legislatura repubblicana*, cit., p. 138. Noto che Balboni, nella premessa del citato intervento, afferma di non avere preso in esame la riforma fiscale.

<sup>82</sup> Gli aspetti fiscali sembrano confermare quanto ha scritto Guido Melis a proposito del ruolo del Parlamento nella prima legislatura: non un soggetto confinato "in un ruolo secondario di fiancheggiamento passivo", ma un soggetto decisamente vivo, con protagonismo superiore a quello che si sarebbe visto nelle legislature successive: cfr. G. MELIS, *Le leggi*, cit., p. 40.

<sup>83</sup> La definizione è di D. PRETI, *Uno stato sociale senza riforme*, cit., p. 29.

## EVENTI DI DIPARTIMENTO 2016

**20 gennaio.** Relazione di Corrado del Bò sul tema: “Libertà di satira e diritto al rispetto”.

**24 febbraio.** Conversazione di Paolo Scotto di Castelbianco sul tema: “Comunicare il Segreto. La direttiva Renzi e i documenti declassificati: dove l’intelligence incontra gli storici”.

**1 marzo.** Seminario di Clara Capelli sul tema: “Le cause economiche delle rivolte del 2011 e le mancate risposte in Medio Oriente e Nord Africa”.

**3-4 marzo.** Convegno internazionale sul tema: “La Libia al crocevia tra Africa e Mediterraneo”.

**9 marzo.** Discussione a partire dal cantiere di ricerca e dal volume “Mediterranean diasporas. Politics and Ideas in the Long 19th Century” (a cura di Maurizio Isabella e Kostantina Zanou). Presentano Arianna Arisi Rita, Antonio M. Morone, Massimo Zaccaria.

**9 marzo.** Presentazione del volume di Sofia Ventura “Renzi & Co. Il racconto dell’era nuova”. Ne discutono con l’autrice Flavio Chiapponi e Fabio Muzzio.

**11 marzo.** Lezione di Iole Fargnoli sul tema: “L’isola nel mare del Diritto. Famiglia e legalità nella Roma Antica”.

**17 marzo.** Seminario di Alessia Amighini sul tema: “La Cina sopravviverà alla propria crescita?”. Coordina Roberta Rabellotti.

**21 marzo.** Relazione di Marco Faillo e Lorenzo Sacconi sul tema: “L’intenzionalità come prerequisito per la responsabilità individuale e collettiva degli agenti economici”.

**22 marzo.** Relazione di Shlomi Segall sul tema: “Separateness of Persons and Distributive Principles”.

**7-8 aprile.** Workshop Prin 2010-11: “Stato, Pluralità e Cambiamento in Africa”.

**14 aprile.** Tavola rotonda: “La CorrEzione della CorrUzione. Wistebloving: extrema ratio o buona pratica contro la corruzione?”. Interventi di Emauela Ceva, Giacomo Galazzo, Loretta Bersani, Angelo Pavesi, Luca Risi, Fausto Bernini.

**26 aprile.** Lezione di Daniel Křížek sul tema: “Anthropology of Islam: Past and Present of the Field”.

**26 aprile.** Lezione di Daniel Křížek sul tema: “Naqshbandiyya Haqqaniyya: Transnational Islamic Mystic Order”.

**28 aprile.** Seminario di Carlo Patti sul tema: “Il Brasile nel sistema internazionale del XX secolo”. Coordina Marco Mugnaini.

**aprile-maggio.** Ciclo di seminari sul tema: “Le politiche dell’Unione Europea: obiettivi e attori”.

19 aprile. Fabio Tumminello, “Le dieci priorità della politica industriale europea 2014-2020”.

26 aprile. Marco Ghiroldi, “L’indicazione di origine dei prodotti: un’analisi economica”.

3 maggio. Fabio Tumminello, “L’agenda digitale”.

10 maggio. Giorgio Panella, “Dall’economia circolare all’economia condivisa: nuovo paradigma economico?”.

11 maggio. Edoardo Croci, “Le politiche europee per la sostenibilità urbana”.

**3 maggio.** Lectio magistralis di Fausto Pocar sul tema: “Lights and shadows in the recent development of international criminal law”.

**3 maggio.** Conferenza di Silvia Maretti sul tema: “La NATO: Crisis management e operazioni dalla fine della Guerra fredda ai giorni nostri”. Introduce e modera Giovanni Cordini. Discussants: Silvio Beretta, Axel Berkofsky, Marco Mugnaini.

**4 maggio.** Presentazione del volume di Jan-Bart Gewald: “Forged in the Great War. People, Transport and Labour: the Establishment of Colonial Rule in Zambia, 1890-1920”. Discussants: Anna Maria Gentili, Giacomo Macola, Corrado Tornimbeni.

**4 maggio.** Relazione di Rosita di Peri sul tema: “Fra Stati e mercato: turismo e rivoluzione in Tunisia”

**5 maggio.** Conferenza di Donato Di Santo sul tema: “Italia e America Latina: una special relationship? Riflessioni tra storia, politica e diplomazia”. Coordina Marco Mugnaini.

**5 maggio.** Conferenza di Jorge Niosi sul tema: “Innovation cascades: the case of biotechnology”.

**9 maggio.** Conferenza di Stefano Baldi sul tema: “Why soft skills are important for International careers?”.

**10 maggio.** Seminario di Mohamed Mukhtar sul tema: “Somali Cultural Uniformity. Myth or reality?”.

**12 maggio.** Seminario di Carlo Cottarelli sul tema: “Il macigno: perché il debito pubblico ci fa male e come liberarsene”. Introduce Silvio Beretta. Discussants: Franco Osculati, Giorgio Rampa, Simona Scabrosetti.

**12 maggio.** Seminario di Manuel Gonzalez Lopez sul tema: “Systems of Innovation: the Case of the Galician”.

**12 maggio.** Seminario di Manuel Gonzalez Lopez sul tema: “Openness and Innovation in EU Regions”.

**17 maggio.** Seminario di Arianna Martinelli sul tema: “Brevetti ed internazionalizzazione dell’attività innovativa nei paesi emergenti”.

**17 maggio.** Conferenza di Duccio Basosi sul tema: “Finanza & Petrolio: gli Stati Uniti, gli shock degli anni Settanta e le trasformazioni del sistema internazionale”. Coordina Marco Mugnaini.

**17 maggio.** Presentazione del volume di Donatella Bolech Cecchi: “Eitel Friedrich Moellhausen. Un diplomatico tedesco amico degli italiani”. Ne discutono con l’autrice Anna Della Croce e Arianna Arisi Rota.

**18 maggio.** Seminario sul tema: “Practical experience on current challenges in refugee protection”. Intervengono Francesca Paltenghi, “Persons in need of international protection: inclusion criteria and procedure”; Laura Cantarini, “Access to Territory and the Reception System”

**18 maggio.** Conferenza di Paolo Casardi sul tema: “Italian Strategic Interests. The role of Diplomacy to Strengthen and Protect Them”.

**18 maggio.** Lezione di Mariano Pavanello sul tema: “Confini e territorialità. Problemi antropologici e politici”.

**18 maggio.** Seminario sul tema: “Politiche pubbliche e ambiente: profili giuridici ed economici in tema di tutela e gestione ambientale”. Introduce Giovanni Cordini. Intervengono Matteo Benozzo, “Attività d’impresa e ambiente: il difficile equilibrio nei rapporti pubblici”; Cosimo Pacciolla, “Attività d’impresa e ambiente: il rischio penale”.

**24 maggio.** Presentazione del Rapporto ISPI “L’età dell’abbondanza. Come cambia la sicurezza energetica”. Intervengono i curatori Massimo Nicolazzi e Nicolò Rossetto. Introduce Roberta Rabellotti. Discutono Axel Berkofsky e Enrica Chiappero.

**25 maggio.** Lectio di Marta Cartabia sul tema. “A settan’anni dal 2 giugno 1946”. Intervengono Silvio Beretta, Ernesto Bettinelli, Virginio Rognoni.



**24 maggio.** Conferenza di Pan Huaqiong sul tema “Chinese Soft Power in Africa. Achievements and Problems”. Discussants: Christina Fiamingo, Axel Berkofsky, Massimo Zaccaria. Moderatore Pierluigi Valsecchi.

**31 maggio.** Conferenza di Giorgio Battisti sul tema: “Afghanistan: un paese lontano?”. Introduce Giovanni Cordini. Discussants: Silvio Beretta e Axel Berkofsky.

**13-14 settembre.** 14<sup>th</sup> Graduate Conference in Political Philosophy.

**3 ottobre.** Conferenza di Nikitoros Diamandouros sul tema. “From Maladministration to Good Administration: Reflections on the Contribution of the European Ombudsman to the Deepening of the Rule of Law in the EU”. Intervengono Fabio Ruge, Jacques Ziller, Ian Carter.

**6 ottobre.** Seminario di studi sul tema: “L’Università italiana è veramente in declino?”. Con Gianfranco Viesti discutono Roberto Moscati e Enrica Chiappero Martinetti. Coordinano Roberta Rabellotti e Michele Rostan.

**7-8 ottobre.** Seminario metodologico su: “Tematiche, caratteristiche e metodologie delle storie di area in Italia: un confronto”.

**19 ottobre.** *Bonacossa Lecture* di Carlo Lucarelli sul tema: “Raccontare l’Africa. Viaggio nel tempo di uno scrittore senza memoria”.

**20 ottobre.** Conferenza di Christopher M. Wurst sul tema: “The Obama Legacy and the 2016 U.S. Presidential Elections”.

**21 ottobre.** Presentazione del volume di Emanuela Ceva “Interactive Justice. A Proceduralist Approach to Value Conflict in Politics”. Ne discutono con l’autrice Simon May, Valeria Ottonelli, Cheyney Ryan, Laura Valentini, Ian Carter.

**26 ottobre.** Conferenza di Jean-Bernard Auby sul tema: “Il procedimento amministrativo in diritto comparato ed europeo”.

**7 novembre.** Relazione di Marco Pinfari sul tema: “The Middle East Before, During and After the Arab Spring: a View from Egypt”.

**8 novembre.** Conferenza di Monica Maggioni sul tema: “Terrorismo: la comunicazione è metà della battaglia”. Introduce Silvia Illari.

**9 novembre.** Seminario di Jan Zahoric sul tema: “Protests in Ethiopia in historical perspective”.

**16 novembre.** Presentazione del volume di Leonida Tedoldi “Il conto degli errori. Stato e debito pubblico in Italia”. Ne discutono con l’autore Riccardo Puglisi e Franco Osculati. Modera Silvio Beretta.

**16 novembre.** Relazione di Anna Elisabetta Galeotti sul tema: “Autoinganno: errore epistemico o vulnerabilità emotiva?”

**24 novembre.** Seminario di Carla Meneguzzi Rostagni e Simone Paoli sul tema: “Politica di potenza e cooperazione all’ONU dagli anni Ottanta al nuovo Millennio”. Coordina Marco Mugnaini.

**22 novembre.** Seminario di Giuseppe Schlitzer sul tema. “Il Fondo monetario internazionale: origini, funzioni, prospettive”. Coordina Marco Mugnaini.

**28 novembre.** Lezione di Lea Melandri sul tema “Il sogno d’amore e la violenza invisibile”.

**30 novembre.** Relazione di Enrico Biale e Giulia Bistagnino sul tema: “Cittadini, politici, esperti: una relazione difficile”.

**15 dicembre.** Giornata di studi organizzata da Gabriela Cultrera e Eleonora Salvadori sul tema: “Paysages du Maghreb dans l’espace francophone”.

## RECENSIONI E SEGNALAZIONI

MARCO MUGNAINI (a cura), *70 anni di storia dell'Onu 60 anni di Italia all'Onu*, Milano, FrancoAngeli, 2017, pp. 365, € 38.00

Con l'obiettivo di salvaguardare la libertà e la pace nel mondo, il 24 ottobre 1945 nasceva la più importante e longeva istituzione politica internazionale della storia contemporanea, l'Onu; dieci anni dopo, vi faceva il suo ingresso l'Italia.

In una particolare congiuntura storica in cui il suo ruolo e la sua forza sembrano venire sempre più frequentemente messi in discussione, esce con straordinario tempismo questo volume collettaneo sulla storia delle Nazioni Unite e del ruolo italiano all'Onu, curato da Marco Mugnaini, docente di Storia delle relazioni internazionali e già autore, per la stessa collana, di *Diplomazia multilaterale e membership Onu* (Milano, 2015). Storia dell'Onu e storia dell'Italia nell'Onu, ma non solo: il lavoro si presenta in realtà ben più articolato e ricco di spunti di una semplice ricostruzione storica; la pluralità metodologica dei saggi raccolti rappresenta uno dei principali punti di forza di questo volume, scaturito da iniziative dell'Università di Pavia che hanno avuto il sostegno del Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale e il patrocinio della SIOI e di altri centri di studio. Tra gli autori, numerosi docenti di diverse Università e personalità di spicco della scena storico-politica italiana ma anche giovani ricercatori, a dimostrazione della volontà di presentare questi settant'anni di storia internazionale da una prospettiva a trecentosessanta gradi, che dia conto degli aspetti storici, politici, giuridici ed economici.

Il volume ripercorre la storia delle Nazioni Unite dalla loro nascita fino ai giorni nostri, soffermandosi su diverse fasi storiche e casi di studio paradigmatici che aiutano a mettere a fuoco le trasformazioni che il sistema internazionale e l'Onu hanno vissuto.

La pubblicazione si divide in due parti: nella prima, più breve, sono raccolti cinque contributi presentati alla sessione di apertura del Convegno nazionale *70 anni di storia dell'Onu 60 anni di Italia all'Onu* organizzato ed ospitato dall'Università di Pavia; la seconda parte si compone di quindici lavori (alcuni presentati sempre in occasione del convegno e altri in seminari di studio sullo stesso tema organizzati anch'essi nel 2015) che si soffermano su momenti significativi degli ultimi settant'anni di storia internazionale.

Il filo conduttore è rappresentato dall'intreccio di due percorsi paralleli: la storia dell'Onu e delle sue interazioni con il sistema internazionale, e i rapporti dell'Italia con le Nazioni Unite. Grazie a questo doppio binario narrativo, il volume offre una chiara ed interessante sintesi delle fasi più salienti di questi temi, che consente al lettore di ripercor-

rere, allo stesso tempo, l'evoluzione delle Nazioni Unite e il ruolo italiano, sempre nella più ampia cornice delle relazioni e dinamiche internazionali di quegli anni.

Seguendo un ordine che tiene conto degli aspetti logici e cronologici dei temi affrontati, si parte dalla fondazione della Carta, esponendone i valori e principi costituzionali, e si continua lungo le tappe più salienti dell'ultimo secolo: la ricostruzione post-bellica, le prime sfide affrontate dall'Onu come il conflitto israelo-palestinese, il difficile dibattito riguardo la *membership*, il passaggio dalla guerra fredda alla coesistenza competitiva, ed alle nuove dinamiche tra Nord e Sud del mondo; ed ancora, il processo di decolonizzazione, il conflitto balcanico degli anni Novanta e la conseguente messa in crisi della sicurezza collettiva, i diversi regionalismi, i più recenti dibattiti su migrazioni e frontiere. Tenendo sempre ben presenti i riferimenti storici internazionali, il Palazzo di Vetro viene presentato come sede privilegiata dei più importanti scontri ed eventi della nostra storia più recente.

La ricostruzione della partecipazione italiana, dal travagliato iter per la sua ammissione, evidenzia in particolare il ruolo di primo piano del paese quale ponte strategico tra Europa, Mediterraneo e Medio Oriente, ed il suo attivo contributo nel mantenimento della pace e alla risoluzione dei conflitti attraverso gli strumenti del dialogo e della mediazione diplomatica.

Per l'Italia, le Nazioni Unite sono state innanzitutto un importantissimo foro "per sostenere l'ampliamento degli orizzonti diplomatici" (p. 237), e riconquistare un ruolo alla pari con le potenze vincitrici del secondo conflitto mondiale. Sin dalla sua entrata (ma anche da prima) l'Italia ha posto la dimensione onusiana come una delle componenti prioritarie della propria diplomazia multilaterale; dopo il primo, turbolento, decennio dell'Onu, il nostro ingresso nel 1955 ha rappresentato un *turning point* per la storia dell'organizzazione stessa, coincidendo con una fase cruciale di importanti cambiamenti del sistema internazionale, caratterizzato da una momentanea distensione del braccio di ferro Est-Ovest, e che profilava all'orizzonte il processo di decolonizzazione che avrebbe raggiunto il culmine da lì a pochi anni. Inoltre, i saggi presenti nella seconda metà del volume dialogano criticamente sia con la complessa questione delle ex colonie italiane, "uno dei maggiori problemi del secondo dopoguerra" (p. 152), soffermandosi sull'ambigua politica post-fascista verso i propri possedimenti, sia con la partecipazione e il sostegno a missioni e vari organismi all'interno del sistema Onu, la cui ricostruzione permette di inquadrare bene uno spaccato della nostra storia nazionale.

Nonostante la grande varietà dei temi e degli stili dei singoli saggi, tre sono i punti degni di nota di questa pubblicazione: la coerenza interna, grazie ad una scelta e disposizione dei contributi oculata; la chiarezza espositiva, che consente anche al lettore poco esperto di storia e politica internazionale di comprenderne e apprezzarne i contributi, grazie anche alle esaurienti note a piè di pagina ed ai riferimenti bibliografici; ed infine l'ampiezza e varietà dei punti di vista e delle tematiche presentate che, esponendo sia i successi sia i fallimenti di questi settanta e più anni di politica internazionale, contribuiscono a gettare luce su aspetti della politica internazionale e della politica dell'Italia ancora scarsamente approfonditi.

I contributi, di diverso orientamento accademico, mettono in luce la consapevolezza che, in un momento storico-politico come quello attuale caratterizzato da "un'improvvisa accelerazione delle crisi internazionali" (p. 19), studiare il passato possa aiutare a comprendere il presente, e lavorare al meglio per il futuro; in questo contesto, vi è oggi più che mai la necessità di guardare alle Nazioni Unite come "un punto di equilibrio centrale nelle dinamiche del sistema internazionale" (p. 15).

RASSA GHAFARI

MARCO FORTIS (ed.), *The Pillars of the Italian Economy. Manufacturing, Food & Wine, Tourism*, Heidelberg, Springer, 2016, pp. 334, € 139,99.

Marco Fortis is a well known economist, vice-president and director of Edison Foundation. He teaches Industrial Economy and Foreign Trade in the Political Science Faculty of the Catholic University of Milan and is author or editor of many scientific publications, essays, and articles: he has contributed leading articles to “Economia Politica-Journal of Analytical and Institutional Economics”, *Il Sole 24 Ore*, *Il Messaggero*.

*The Pillars of the Italian Economy* provides new evidence on Italy’s external competitiveness. It offers a comprehensive and a detailed description of the characteristics and strength of the Italian production system. The book has the aim at undertaking an analysis of the key sectors of the Italian economy, with a special focus on areas in which the economy excels. The main steps in Italy’s industrialization over the past 150 years are outlined with particular reference to the manufacturing system, the main driver of Italian exports. The book is an attempt to fill a “gap” in the existing economic literature on Italy’s international competitiveness, that is to clarify widespread misinterpretations of the real degree of competitiveness of the Italian manufacturing sectors. The problem of Italy’s decline has often been associated with low competitiveness and the inability to compete on global markets. The more widespread interpretation is that the cause of Italy’s weak growth has been the specialization of the Italian firms, especially of those operating in traditional sectors where the potential competition of emerging countries is higher. According to Fortis this claim is erroneous. What really “slowed Italy’s growth, in addition to the myriad of country’s institutional and infrastructural system constraints...was the prolonged austerity...All these factors drastically slowed Italian domestic demand” (p.3). Fortis argues that competitiveness in foreign trade has very little to do, positively or negatively, with the more developed economies’ GDP growth, with the exception of Germany. Factors other than competitiveness have been the real drivers of growth in the recent past in the developed world economies, which in the years prior to the crisis had the highest rates of development. The decline of many countries like Italy was “driven above all by the unbalanced growth of private debt and not by the performance of their production systems on international markets” (p. 2). The Italian decline started prior to the financial crisis of 2007, but such decline did not depend or was only partially a result of a temporary loss of the competitiveness of the economic system.

The book explains how, contrary to widespread opinion, Italy is one of the world’s most competitive countries in foreign trade in many important sectors. The research offers the necessary evidence to prove that Italy remains a major internationally competitive country presenting a highly original analysis and a large meticulous statistical dataset. The main characteristics of the Italian productive system, which is primarily composed of small and medium size enterprises (SMES), are documented, and a map illustrating the importance of the various industrial districts is proposed, identifying their sectors of specialization, historical roots, and development. Through a rigorous analysis based on data from Istat, Eurostat, UN Comtrade, WTO, and International Trade Center, Fortis provides an empirical evidence that shows the strength of the main Italian sectors of specialization such as the automatic packaging machinery sector, pharmaceutical production, food and wine industry and tourism.

The book is divided into seven chapters. The first three are more general, while the last four provide detailed analyses of specific sectors. The first chapter describes the top Italian manufacturing products in world trade, analyzing Italy’s international competi-

tiveness and introducing a new analytical tool, the Fortis–Corradini Index (FCI), named after the authors who developed it on behalf of the Edison Foundation. This index was fully explained and presented in a previous book published by Springer in 2015 (*Italy's Top Products in World Trade, The Fortis Corradini Index*, Springer). Compared with the Trade Performance Index, compiled and updated annually by UNCTAD/WTO's International Trade Centre, the FCI provides greater sectorial detail. It refers to 5,117 products identified according to the sixdigit HS 1996 international classification available on the UN Comtrade database. The FCI shows that Italy is one of the most competitive countries in the world and it holds important leadership positions in international trade. As a matter of facts, in 2012 Italy ranked first, second or third in the trade balance of 932 products. Moreover, there were more than 1,200 Italian products that had a trade surplus greater than the same German product (assuming Germany as international performance benchmark). Only China performed better than Italy. The chapter concludes with a statistical appendix describing the different positions (first, second and third) obtained by Italy in terms of trade surplus, as well as in the many products where the Italian trade surplus was greater than the German surplus.

The second chapter describes the importance, both national and international, of Italian Industrial Districts and presents a “map” of the main “Made in Italy” district specializations. It outlines the fundamental role of the industrial district model for the Italian industry in terms of employment, added value, exports, and foreign trade balance. This chapter provides an in-depth analysis “of the links between Italian Industrial Districts and production specializations. The main classifications of an Industrial District proposed by various Italian sources (Istat, Mediobanca-Unioncamere, Fondazione Edison, Banca d'Italia) are listed” (p. vi).

An initial section of chapter 3 describes the main phases of the Italian industrialization process from the unification to the present. The dominant production specializations from WWII onward is analyzed. “The Fondazione Edison has coined the term 4Fs (Fashion and cosmetics; Furniture and ceramic tiles; Fabricated metal products, machinery and transport equipment; Food and wine) to describe the main sectors of “Made in Italy” specializations” (p.6). In particular an overview of the mechanical engineering sector is provided. The chapter shows the sector's impressive growth, and how over the past 20 years it has gained increasing shares of both domestic and foreign markets becoming the leading motor of the 4Fs. “The mechanical engineering sector, in terms of machines and mechanical equipment (excluding metal products), has an export quota which is almost double that of fashion. Italy ranks second in both electric and non-electric mechanical engineering products, according to the UNCTAD/WTO Trade Performance Index for international competitiveness”. This chapter stresses Italy's ability to maintain its world export quotas in manufacturing notwithstanding the rise of China over the last years. This has been possible, in part, due to the shift in production specializations. The chapter also proves that Italy is not at all in “decline” when it comes to international trade. However, the production system must be strengthened “possibly through an aggregation process of pooling smaller-sized Italian companies and encouraging greater growth among medium-large and large companies, englobed by the term *quarto capitalismo* (fourth capitalism)” (p.vii)

The last four chapters provide a thorough assessment of the sectors increasingly pertinent to the Italian economy like mechanical engineering, more specifically wrapping and packaging machinery, pharmaceuticals, food and wine and tourism. Chapter 5 analyzes a sector which in more recent years has re-acquired a significant role in the Italian economy, owing also to the investments from foreign multinationals attracted by its production sites, research centers, qualified personnel. “The chapter describes the relevant size of the pharmaceutical sector, focusing on those regions where the pharmaceutical industry is

most present. It compares these industries at the European level and identifies the ranks of the five Italian regions within the classification of large European pharmaceutical regions” (p.vii). The chapter concludes with a short analysis of the Italian pharmaceutical biotech sector. Chapter 6 is dedicated to “Food and Wine”. This sector places Italy at the top ranking of world classifications due to the excellent quality of its products and of the production system.

Chapter 7 is dedicated to tourism. Using “tourists nights” as an indicator of competitiveness, Eurostat places Italy as the second most popular destination in Europe after Spain, and third for overall tourism (including domestic) after Spain and France. Italy, however, is placed first in the Eurozone considering the number of nights spent by extra-EU tourists. The chapter also “provides a territorial analysis that singles out specific Italian regions which, if they could be inserted in the EU classification of overnight stays of foreign tourists per country, they would place in the top half. .... Once again, the myth is dismantled that Italy is incapable of revitalizing and adapting its tourism industry to the new demands of the continuously increasing foreign visitors” (p.ix).

In conclusion, combining meticulous analysis of statistical data with a historical perspective, this book will appeal to all with an interest in the Italian productive system with reference to its role in the international setting. Empirical data are the volume’s distinctive feature, that gives it originality and strenght. This evidence allows to conclude that the italian sluggish growth depends only partially on the features of the typical “Made in Italy” sectors. The important role of the more traditional sectors like fashion and furniture, fabricated metal products, machinery and transport equipment is also widely stressed. However the concept of Italian excellence has been broadened to include areas like high-quality food and wine, many branches of the mechanical engineering-machinery sector, chemicals, pharmaceuticals and means of transport other than cars, without forgetting the enormous economic potential of the Italian tourism industry.

RENATA TARGETTI LENTI

ROMANO PRODI, *Il piano inclinato. Conversazione con Giulio Santagata e Luigi Scarola*, Bologna, il Mulino, 2017, pp. 155, € 13,00.

Romano Prodi, nel volume *Il piano inclinato*, presenta la propria visione della politica e della società italiane formulando proposte innovative di *policy*, atte a interrompere il declino del paese, e del tutto diverse da quelle tradizionali improntate all’austerità. L’Italia descritta è un paese di diseguaglianze crescenti, di scarsa giustizia sociale, di giovani i cui talenti non sono valorizzati a sufficienza, di classe media che si va progressivamente impoverendo, di evasione fiscale a livelli patologici, di rendite crescenti a scapito dei redditi da lavoro. Prodi sostiene che il problema, oggi, non è la globalizzazione in sé, quanto il fatto che il suo sviluppo “ha protetto il capitale più del lavoro” (p. 37). Per riavviare il processo di sviluppo e rafforzare l’impianto democratico occorre predisporre misure che riducano le diseguaglianze nelle diverse sfere della vita economica, politica e sociale (livello d’istruzione e di salute, di ricchezza e di reddito). Il tema dominante del volume è la proposta di una seria lotta all’evasione (110 miliardi), funzionale al varo di un nuovo piano industriale e sociale.

Prodi non solo riporta al centro del dibattito economico e politico il tema dell’egualianza sottolineandone gli aspetti etici, ma propone una vera e propria agenda di riforme e di politiche finalizzate a ridurre povertà e diseguaglianza. Le diseguaglianze crescenti

all'interno di paesi ricchi come l'Italia suscita infatti preoccupazione per le conseguenze che possono produrre in termini di trasformazione non solo dei rapporti economici e sociali, ma anche di quelli politici. Quando la disuguaglianza cresce, infatti, la domanda di consumi si riduce per effetto della più bassa propensione a consumare dei ricchi, e di conseguenza diminuisce il livello d'attività. Una maggiore eguaglianza rafforza invece la democrazia poiché favorisce l'inclusione e la formazione di capitale umano anche per le categorie più deboli. La lista delle conseguenze negative, politiche e sociali, di una elevata disuguaglianza è lunga: molti commentatori hanno individuato nella percezione di essere lasciati indietro ed esclusi dalla prosperità di pochi privilegiati il motivo per cui, in molti paesi europei sta crescendo il cosiddetto "populismo".

La disuguaglianza, secondo Prodi, non può tuttavia essere considerata soltanto il risultato dell'operare del mercato, bensì anche come il prodotto delle politiche, o meglio della mancanza di politiche atte a ridurla. Occorrono invece politiche che non siano solo redistributive, ma che ottengano effetti perequativi influenzando il processo di formazione dei redditi individuali e familiari. Queste misure sono di varia natura poiché le cause della disuguaglianza e della povertà sono numerose ed eterogenee. Prodi suggerisce misure sicuramente "impopolari", da attuarsi mediante un sistema fiscale riformato. L'introduzione di un'imposta di successione potrebbe consentire di finanziare il diritto allo studio e il processo di formazione dei giovani meno abbienti e meritevoli. L'introduzione di un servizio civile obbligatorio, legato alla formazione, avrebbe un effetto di contrasto della disoccupazione in quanto finalizzato all'affinamento di qualifiche professionali: naturalmente andrebbe retribuito.

Una importante priorità è la riduzione del cuneo contributivo per il lavoro dipendente. "È ora di affrontare – scrive Prodi – la grande sfida dell'unificazione dell'aliquota contributiva per tutte le forme di lavoro (precario, autonomo, dipendente, ecc.) e nel contempo evitare che la riduzione della contribuzione si traduca in una riduzione del livello delle pensioni di fascia media e bassa" (p.110). Si potrebbe cioè ipotizzare l'introduzione "di uno zoccolo pensionistico retto dalla fiscalità generale e abbinato a un'ampia riduzione delle aliquote contributive" (p.111). Occorre, inoltre, aumentare anche le pensioni minime portandole a un livello "non inferiore a 700 euro mensili" (p.111). Questo risultato potrebbe essere ottenuto "unificando il livello delle aliquote contributive per tutte le tipologie di lavoro al 27%" (p.112). La quota di pensione aggiuntiva verrebbe finanziata dalla fiscalità generale e dalla necessaria correzione di alcuni istituti. Questa riduzione dei contributi previdenziali avrebbe anche la caratteristica di essere equivalente a una svalutazione competitiva per le nostre imprese senza ricadere nel neo-protezionismo.

Queste misure, secondo Prodi, comporterebbero "un costo di tredici miliardi" (p.112). L'aumento del reddito disponibile potrebbe evitare i pignoramenti a carico delle famiglie che non riescono a pagare le rate di mutuo. L'idea è quella di introdurre un "fondo misto pubblico-privato" che acquisti i crediti e trasformi il mutuo in un affitto a vita (p.118). Anche l'introduzione di un "reddito di inclusione sociale" sarebbe utile a contribuire a finanziare l'assistenza ad anziani, disabili e malati attuata all'interno delle famiglie (p.133). Le risorse dovrebbero essere ottenute con una efficace *spending review*, con la lotta all'evasione ma anche reintroducendo l'imposta sulla prima casa per i contribuenti più ricchi. La modernizzazione del paese e l'arresto del declino non conseguono infatti da una riduzione del Welfare State e dalle tradizionali politiche di austerità. Occorre invece adottare politiche industriali efficaci e articolate volte a favorire la crescita dimensionale delle imprese e l'innovazione nonché il potenziamento dell'istruzione e una gestione più incisiva e innovativa dei beni comuni.



È possibile concludere con Prodi che sono certamente numerose le sfide che l'Italia deve oggi affrontare e la riduzione della disegualianza è solo una di queste. Per questo sono necessarie politiche non tradizionali, non solo redistributive, che ottengano effetti perequativi influenzando il processo di formazione dei redditi primari che avviene nel mercato. Prodi suggerisce a questo proposito numerose misure alternative atte a promuovere un aumento dell'occupazione e dei livelli retributivi: attribuisce inoltre grande importanza al ribilanciamento dei poteri tra le parti sociali, in particolare di quelli rispettivi di imprenditori e sindacati.

R. T. L.

VITTORIO VALLI, *The Economic Rise of China and India*, Torino, Accademia University Press, 2015, pp. 160, €13,00.

VITTORIO VALLI, *The Economic Rise of Asia: Japan, Indonesia and South Korea*, Torino, Accademia University Press, 2017, pp. 176, €14,00.

Vittorio Valli is emeritus professor of Economic Policy at Turin University. He taught at Bocconi and at the Universities of Padua and Turin: was visiting professor at the Universities of Kyoto, Roskilde, Nice and Seoul National University and visiting scholar at Berkeley and Brown. He teaches "Comparative economic development" at Turin University. He was the first president of AISSEC ("Italian Association for the study of Comparative Economic Systems") and EACES ("European Association for Comparative Economic Studies"). He is co-director of the "European Journal of Comparative economics" and of OEEET ("Turin Center on Emerging Economies"). In the last years he published, among others, two books which are the result of his long-lasting interest for Asian countries: *The Economic Rise of China and India* describes the "spectacular" rise of two great Asian economies; *The Economic Rise of Asia: Japan, Indonesia and South Korea* is a deep analysis of three other Asian countries. The development process of these different countries is discussed in a comparative framework.

Confining the analysis to the period following the second world war and to a group of medium-size and large Asian economies, as the author argues, five countries can well illustrate phases of successful take-off in different historical periods. The growth of these economies in the second half of the XX Century and at the beginning of the new Millennium have deeply contributed to change the equilibria in the world economy. Not only China and India, but also Japan, South Korea and Indonesia have experienced periods of exceptionally rapid economic growth. Japan moved first: since the early 1950s up to 1973 his rate of growth was very high, favoured by initial bold reforms, relatively low economic inequalities, and a high propensity to invest both in physical and human capital. After the first great energy's crisis the rate of growth slowed down: finally, after 1990 a deep financial and structural crisis occurred. South Korea has emerged later than Japan, but it has continued to grow better than the world average also in the last two decades, although temporarily slowing down during the great Asian financial crisis (1997-8) and partially also during the recent global financial and real crisis. Since 1978 China, about fifteen years later India and, in a less vigorous way, also Indonesia in the last fifteen years, have rapidly emerged. Valli tries to explain the different development paths of these great Asian economies and to explore the determinants of the periods of economic success and crisis.

The author argues that the extraordinary growth of physical capital and of knowledge and the role of the State have been essential to explain the phases of industrialization and of exceptionally rapid economic growth in China, India, Japan and South Korea.

All the five Asian countries during the take-off benefited from some of the advantages of the so-called demographic dividend, of Gershenkron's relative economic backwardness and of the fordist-toyotist growth model. The demographic dividend occurs when many young people can enter the labour market and at the same time the dependency rate of the country begins to diminish as long as the fertility rate decreases. Gershenkron's advantages mainly consist in the possibility of transferring masses of workers from the agricultural sector to the more dynamic industrial and service sectors and to acquire modern technology from the advanced countries. The fordist-toyotist model is essentially based on the combination of large economies of scale in mass-production sectors, such as electric domestic appliances and automobiles, and on the introduction of Japanese lean production methods.

An extraordinarily high rate of growth of physical investment occurred especially in Japan in the 1953-73 years, in South Korea in the 1954-1996 years, in China in the 1978-2011 period and in India from 1992 up to now. In Indonesia the growth of real investment has been more fluctuating, but rather relevant in the last decade. Moreover, in Japan and South Korea there has been, in the emerging periods, an impressive progress in knowledge, through massive buying and imitation of foreign advanced technology, vigorous progress in schools and university attendance and quality, a rapidly growing investment in research and development activities and in the autonomous creation of new goods and services. In China too there has been a very rapid rise in knowledge since the 1980s. In India the progress in knowledge has been strong for a limited part of the population, but much weaker for a large part of the labour force employed in the huge informal sector of the economy, and the same has been partially true also in Indonesia.

In all the five countries a relatively stable political and social environment occurred in the take-off's years. This result is partially due to the high rate of economic growth and to the relatively low unemployment level in those years, though the passage from authoritarian government to democracy in South Korea and in Indonesia has been arduous: however, since the 1980s also in China and India there have been tensions and severe repressions. In all these countries a developmental State occurred, though with very different effectiveness and transparency, which tried to sustain the economic growth in strategic sectors and then to gradually open the economy when at least some of the domestic firms were able to successfully compete.

Valli documents, in particular, the many analogies that characterize China's and India's development processes. Both countries share an outstanding growth rate, which accelerated in the last decade, and whose determinants can be found in the reform process begun in the early 1990s. India's GDP growth rate, although lower than the Chinese one, has been relevant since 1990. In both countries government-owned industries have played a major role in starting the growth process. In addition, different growth stages have been marked by significant political changes, namely the rise to power of leaders like Deng Xiaoping, Jiao Zeming and Xi Jinping in China, Nehru, the Gandhi family and Manmohan Singh and more recently Mody in India. China has moved first. Since 1978 sweeping economic reforms have radically transformed the country. China has grown at a historically unprecedented high rate and has conquered an important share of the world market and a relevant position in foreign direct investment. The book analyses the main determinants but also the weaknesses of China's process of very rapid growth. Great attention is given to structural changes, to the importance of the insertion in the third wave

of the fordist model of growth and in the globalization process, to the deepening of income inequalities, to the rising social, environmental and demographic problems.

India has begun its process of rapid growth almost fifteen years later than China. Though very high, its average rate of growth has been lower than in China. In the period of its rapid growth India has introduced weighty reforms, liberalizing external trade and investment and reducing the regulations in the internal market. Though important and accompanied by sizable structural changes, India's period of rapid growth has not solved the deepest social problems of the country. It has created a modernized larger middle class, but limited in size with respect to total population. The crucial divide between the informal and the formal economy and the different castes, ethnic groups, languages, religions, have limited the inclusiveness of the growth process. The author argues that, after the war, under the impulse of the US authorities there have been, both in Japan and in South Korea, large land reforms: which greatly reduced wealth and income inequalities in the two countries and contributed to open the access to higher education to the children of a large part of the population. At the end of the 1970s also in China there have been limited wealth and income inequalities, although they progressively increased in the following decades. On the opposite, in India and Indonesia income and wealth differentials have been substantial.

The concept of "stockflows relations" is introduced in order to jointly explain the phase of very rapid growth of the Japanese economy up to the end of the 1980s and the following deep structural crisis on the basis of the different feedback mechanism. On the other hand, the great importance given to education and to Research and Development expenditure is one of the keys for the continuation of the success of the Korean economy. Indonesia has reached a period of rapid economic growth much later than Japan and South Korea, but in the 2000s it is rapidly catching up. However, Indonesia has devoted too limited resources to the expansion of knowledge and health conditions and to the conservation of the environment, so that its model of growth, which remains heavily dependent on the exploitation of natural resources and on the activity of foreign multinationals, must be substantially revised.

Valli has done a great effort in collecting documents and data. He analyzes and discusses not only economic aspects, but also those related to historical, political, military, social, demographic, gender, ethnic, pollution, corruption features. He succeeds in the not easy task of keeping together such a large amount of information and data, making them interacting with each other to get an orderly and consistent evaluation framework at the end.

Combining meticulous analysis of statistical data with a historical perspective, these two books will appeal to whoever has an interest in the Asian economies with reference to their increasing role in the international setting. Empirical data and comparative framework are the distinctive features of the two volumes that give them originality and strength.

R. T. L.

LUCIANO CANFORA, *La schiavitù del capitale*, Bologna, il Mulino, 2017, pp. 112, € 12,00.

Luciano Canfora, filologo classico e professore emerito dell'Università di Bari nonché autore di numerosi saggi storici, è autore di questo volumetto di poco più di cento pagine su *La schiavitù del capitale*, una sorta di *pamphlet* sulle trasformazioni che il

capitalismo ha subito nel corso del tempo. Per l'autore il capitalismo è certamente uscito vincitore nel corso dei secoli superando ogni rivoluzione: d'altra parte la storia non ha né può mai avere fine, ma conosce solo "tornanti" che, oltre a essere il risultato di movimenti quasi sempre caotici e disordinati, per di più non preludono necessariamente a un reale progresso. Il capitalismo ha infatti finito con il conquistare paesi socialisti come la Russia, o paesi collettivisti come la Cina: sono stati così repressi quegli aneliti di libertà e di uguaglianza che si andavano affermando con l'avvento del processo di decolonizzazione. Tuttavia, sostiene Canfora, "l'uguaglianza è una necessità che si presenta continuamente, come la fame".

L'autore sottolinea poi come, oggi, si possa dividere il mondo in due: da una parte i capitalisti che agiscono secondo la logica del profitto e sono fortemente coesi non solo dal punto di vista dell'azione ma anche da quello culturale: il capitalismo infatti, nella forma che ha assunto negli ultimi decenni, è diventato l'ideologia dominante. Dall'altra parte stanno gli sfruttati, quelli che non possiedono risorse e non hanno "voce", e nei confronti dei quali sono state ripristinate "forme di dipendenza schiavile": basti pensare ai lavoratori delle fabbriche cinesi o degli altri Paesi asiatici, oppure allo sfruttamento degli immigrati nei nostri Paesi. I diritti del lavoro così faticosamente conquistati sono quindi sistematicamente non rispettati: molto severa è inoltre l'accusa, formulata dall'autore, secondo la quale per gestire questa "impressionante mescolanza tra varie forme di dipendenza incluse quelle schiavili e semischiavili, il contributo della grande malavita organizzata è fondamentale".

Molto interessante è l'analisi sull'evoluzione del concetto di "Occidente" dall'antichità ai giorni nostri. Questo concetto, secondo l'autore, è sempre stato tutt'altro che univoco: egli spiega infatti come resistano due "utopie tra loro molto distanti ma entrambe in difficoltà: l'utopia della fratellanza e l'utopia dell'egoismo". La prima è incarnata da chi non ha più patria anche come conseguenza della colonizzazione: la seconda riguarda l'Unione Europea, da considerare un'alleanza esclusivamente monetaria da difendere chiudendo le frontiere. Entrambe le utopie sono entrate in rotta di collisione a causa delle numerose guerre e migrazioni ed entrambe, oggi, sono in grande difficoltà.

La trattazione è densa e contenuta in un numero ristretto di pagine. Si fa riferimento al risveglio dell'Africa e dei popoli coloniali dall'egemonia occidentale nonché ai numerosi contraccolpi reazionari verificatisi in Occidente e che tuttora continuano: viene dato risalto anche al contesto mediorientale, al fallimento dei socialismi e dei nazionalismi arabi e al rafforzamento dell'estremismo islamico, del quale l'Occidente è in gran parte responsabile. Nel complesso il giudizio di Canfora è severo e senza appello.

R. T. L.

SERGIO ROMANO, *Guerre, debiti e democrazia. Breve storia da Bismarck a oggi*, Bari, Laterza, 2017, prefazione di Fabrizio Saccomanni, pp. XVIII-117, € 14,00.

Sergio Romano vanta una importante esperienza di *grand commis* (Direttore generale delle relazioni culturali del Ministero degli Esteri, Ambasciatore presso la NATO e a Mosca) conclusasi anzitempo con le dimissioni per un dissenso con l'allora presidente del Consiglio Ciriaco De Mita. Da anni brillante editorialista de "Il Corriere della Sera", ha inoltre all'attivo un'importante carriera giornalistica e di storico. *Guerre, debiti e democrazia. Breve storia da Bismarck a oggi* esce ora per i tipi di Laterza, ma era già

stato pubblicato da Einaudi in una edizione fuori commercio promossa da Guido Roberto Vitale: nella medesima collana, in tiratura limitata e solo per gli "amici", sono stati ripubblicati libri ormai fuori commercio come *Lezioni di politica sociale* di Luigi Einaudi, *Il pensiero economico* di Luigi Sturzo e *Le vicende del marco tedesco* di Costantino Bresciani-Turroni.

Nella prefazione Fabrizio Saccomanni analizza l'evoluzione del debito, pubblico e privato, e delle norme atte a contenerlo a partire dall'antichità fino ai giorni nostri. Osserva che non si deve considerare sempre il deficit di bilancio come uno stimolo alla crescita e all'occupazione, ma anche come un fattore che potrebbe costituire un freno alla crescita, il che accade quando i disavanzi si accumulano anno dopo anno e vanno ad accrescere il debito pubblico. Saccomanni discute, in particolare, delle lezioni che si possono trarre dall'*excursus* storico effettuato. Le idee da ripensare sono sostanzialmente tre e cioè che "con un regime di cambi fluttuanti e la piena mobilità dei capitali, gli squilibri dei pagamenti internazionali si 'aggiustino' da soli e ogni Paese possa indirizzare le proprie politiche economiche verso obiettivi nazionali...che le crisi debitorie possano essere prevenute lasciando liberi gli intermediari finanziari di assumere qualunque rischio purchè dispongano di un capitale commisurato all'entità dei rischi...che un *global player* come Eurolandia possa affrontare le sfide della globalizzazione con una strumentazione inadeguata della politica economica...una politica monetaria gestita da una istituzione "federale" come la Banca centrale europea, e politiche economiche e fiscali gestite autonomamente dai singoli Paesi, nell'ambito di regole rigide e complesse" (pp. XIV-XV).

Sergio Romano, nel proprio saggio, fornisce con estrema lucidità ed accuratezza una disamina attenta e molto interessante di oltre un secolo di storia occidentale attraverso la lente delle vicende del debito pubblico. Il *focus* della trattazione è il principio secondo il quale, al termine di una guerra, è cosa saggia non infierire sugli sconfitti pretendendo indennità eccessive e imponendo clausole vessatorie, per evitare che insorga una crisi che facilmente coinvolgerebbe anche i paesi vincitori. Questo principio non fu rispettato al termine della prima guerra mondiale essenzialmente per scarsa lungimiranza, avidità ed incompetenza: ne seguì una profonda crisi reale e finanziaria che condusse alla seconda guerra mondiale. Non tutti i partecipanti alla Conferenza di pace di Versailles nel 1919 erano tuttavia d'accordo con le decisioni assunte: in particolare John Maynard Keynes, presente in qualità di delegato del Ministero del Tesoro britannico, invitò le nazioni vincitrici a chiedere alla Germania una somma non superiore a 2 miliardi di marchi-oro (quella stabilita fu poi di 132 miliardi!) e a cancellare i debiti interalleati. Sarebbe stato infatti molto più facile, per la Francia e per gli altri paesi europei, rinunciare alle indennità da parte della Germania se a loro volta non avessero dovuto onorare i debiti contratti, soprattutto nei confronti degli Stati Uniti. Purtroppo tali proposte vennero ignorate, con gravi conseguenze negative. Il messaggio di Keynes, tuttavia, venne raccolto alla fine della seconda guerra mondiale, trent'anni più tardi. Il trattamento degli sconfitti, ed in particolare del Giappone, fu infatti molto diverso rispetto a quello riservato a suo tempo alla Germania. Il piano Marshall, a sua volta, si fonda sulle idee che Keynes aveva sostenuto a Versailles: esso finanziò la ricostruzione europea e più tardi, nella conferenza di Londra del 1953, i paesi creditori decisero di cancellare metà del debito tedesco. Per chi voglia approfondire questo punto, in appendice sono pubblicati stralci di documenti originali, desunti in particolare dai Trattati di pace stipulati al termine dei due conflitti mondiali e dal saggio *Le conseguenze economiche della pace* di Keynes.

L'autore rivolge successivamente la propria attenzione alla storia recente, discutendo dei problemi e dei costi del sistema democratico, del ruolo delle banche nella politica internazionale e in particolare nella recente crisi greca. Il caso del debito greco

esplode nel 2009, seguito da una crisi nei rapporti greco-tedeschi: la Grecia infatti accusa la Germania di non avere onorato i debiti contratti con la guerra, mentre i tedeschi accusano la Grecia di avere alterato i propri conti. Negli ultimi cinquant'anni al debito di guerra si è sostituito il debito di pace, un portato della ricerca di consenso a spese delle generazioni future. L'Europa degli anni più recenti, d'altra parte, ha affrontato la questione senza riuscire a dimostrare unità. Come scrive Romano, nel corso della storia i tedeschi sono stati insolventi almeno in quattro circostanze: nel 1923 prima del Piano Dawes, nel 1932 dopo la crisi di Wall Street, nel 1945 dopo il crollo del Terzo Reich e nel 1953 in occasione dell'"Accordo sul debito" di Londra: per questo motivo forse dovrebbero mostrarsi più attenti alle esigenze dei grandi debitori di oggi, *in primis* dell'Italia (per la Grecia, ormai, è troppo tardi).

L'analisi di Romano è oggettiva, dettagliata ed equilibrata, priva di toni polemici. Tuttavia l'autore non rinuncia ad assumere posizioni piuttosto nette, in particolare sulle questioni europee. Critico si dimostra, ad esempio, nel commentare la Brexit, considerandola l'uscita dall'Unione di un Paese che non ne ha mai condiviso le prospettive, essendo sostanzialmente un Paese insulare, staccato dal resto del continente. Secondo Romano, infatti, l'adesione era stata l'esito di un compromesso finalizzato a ricavare principalmente vantaggi e a pagare bassi costi. Parallelamente l'autore solleva dubbi anche a proposito dell'allargamento ai Paesi dell'Est Europa, tra cui la stessa Grecia: anche se questo Paese è stato l'origine della civiltà occidentale, infatti, per gran parte della sua storia è appartenuto ad "un'altra Europa", quella bizantina, ottomana e levantina. Romano distingue poi tra debiti contratti in occasione di eventi bellici e debiti assunti in tempo di pace. Gli eventi imprevisi costituiscono, nel caso di debiti contratti in tempo di pace, una causa minore: invece l'accumulo di debito è da attribuirsi principalmente all'operare di democrazie sempre più costose e corrotte. Il caso degli Stati Uniti, in cui il finanziamento privato ai partiti durante le campagne elettorali assume di decennio in decennio proporzioni crescenti, è emblematico a questo proposito, in quanto genera collusione e corruzione. Sovvenzioni elevate da parte di singoli privati si traducono infatti, molto spesso, nella richiesta di favori all'indomani dell'elezione di un candidato, con gravi rischi per la trasparenza del sistema politico. Allo stesso tempo le politiche monetarie espansive, finalizzate a sostenere il livello dei consumi interni, hanno prodotto profonde crisi finanziarie, diventate ben presto reali con conseguenze drammatiche per la stabilità non solo del sistema americano, ma anche di quello internazionale. D'altra parte, osserva Romano, "le elezioni europee sono meno costose, ma anche meno trasparenti" e cita taluni casi francesi esemplari ma osserva anche come la creazione di una rete clientelare sia "destinata a gravare ulteriormente sul bilancio dello Stato e ad aumentare il debito pubblico" (p. 36). Ma c'è di più: le malversazioni hanno necessariamente un gran numero di testimoni che "è difficile immaginare ... non si sentano implicitamente autorizzati a fare altrettanto" (p. 37).

Le pagine del volume sono ispirate ad un forte, tangibile sentimento europeista, del tutto giustificato in una persona che ha partecipato in prima persona, in ragione dei propri compiti istituzionali, alla nascita ed alla crescita dell'Unione Europea. Il monito finale è che occorre guardare al passato, alle vicende storiche, per non ripetere gli stessi errori. Romano sottolinea, in particolare, come proposte come quelle avanzate a suo tempo da Keynes sarebbero attuali ancora oggi: ad esempio se il prestito alla Grecia "fosse stato europeo, gestito dalla Commissione di Bruxelles, ripartito secondo i criteri che sono già in vigore per la ripartizione dei fondi europei e garantito dalla intera Unione. La Germania di Angela Merkel e di Wolfgang Schäuble vedrebbe in una tale proposta la mutualizzazione del debito, bestia nera della Repubblica federale. Ma non sarebbe la mutualizzazione del

debito, per l'appunto, un passo decisivo sulla via dell'integrazione?" (p.72). Fa bene Sergio Romano a porre l'interrogativo e a richiamare le ragioni politiche profonde che sono alla base di un disegno europeo mai davvero compiuto.

R. T. L.

ENRICO LETTA, *Contro venti e maree. Idee sull'Europa e sull'Italia. Conversazione con Sébastien Millard*, Bologna, il Mulino, 2017, pp. 160, € 14,00.

Enrico Letta è stato presidente del Consiglio nel 2013 e nel 2014, più volte ministro, parlamentare europeo e nazionale. Dalla Camera dei Deputati si è dimesso nel 2015 per assumere la carica di *Dean* della "Scuola Affari Internazionali" dell'Università Sciences Po di Parigi. È presidente dell'Istituto Jacques Delors. L'europarlamentare Letta, come presidente dei giovani democratici cristiani europei, ha frequentato ambienti in cui, nel periodo cruciale degli anni Ottanta e Novanta, ha avuto modo di conoscere le figure che, fuori dall'Italia, hanno cambiato politicamente la sua esistenza: il cancelliere tedesco Helmut Kohl e Jacques Delors, allora Presidente della Commissione europea. Anche Andreatta, Ciampi e Prodi sono stati riferimenti importanti per la sua formazione culturale e politica.

Il libro in esame è stato pubblicato nel periodo immediatamente successivo a due sfide il cui impatto sull'Italia e sull'Europa è assimilabile a quanto accaduto con la caduta del muro di Berlino: la Brexit e l'elezione di Trump. Proprio questi eventi possono offrire all'Europa nuove e imprevedute opportunità. Cresciuto a Strasburgo sognando l'Europa, Letta confessa a Sébastien Millard, corrispondente del quotidiano cattolico francese *La Croix*, che è stato proprio quel sogno a spingerlo in politica, cioè "andare verso l'Europa ripagava meno nell'immediato, ma apriva tante opportunità negli ambienti politici della gioventù europea" (p. 24). La conversazione con Millard è, infatti, quasi un manifesto per un rilancio della Unione Europea. Letta è convinto che per far fronte ai nazionalismi risorgenti e per costruire una nuova Unione che non sia solo un insieme di regole, ma che venga percepita dai cittadini come un'istituzione a loro vicina occorra porre rimedio agli errori ed alle incertezze di questi ultimi anni. Molti sono infatti gli errori commessi dalla UE che hanno favorito i "venti e le maree" d'opposizione al suo interno. I diversi "commissari" si sono dati come compito principale quello di richiamare gli Stati a non superare i disavanzi di bilancio o invece al rispetto di quanto stabilito comunitariamente per il confezionamento dei prodotti. Sono stati così trascurati altri obiettivi e altre misure atte a prevenire le crisi.

Errori di comunicazione e d'immagine da parte dei vertici dell'Unione Europea hanno favorito il sorgere dei "populismi". Al contrario il "cosmopolitismo" è ancora di pochi: prevalentemente di coloro che l'hanno acquisito per lavoro e degli studenti cresciuti con l'Erasmus. Proprio un'inadeguata comunicazione non è riuscita a trasmettere il significato delle elezioni europee come partecipazione democratica alla massima istituzione comunitaria rappresentativa. Queste elezioni hanno finito quindi con l'essere un voto pro o contro i governi nazionali. Questa distorsione è aggravata dall'atteggiamento di coloro che attribuiscono alla UE la causa di tutti i problemi interni. In realtà c'è tanto più bisogno d'Europa quanto più sono diventate importanti le varie realtà negli altri continenti: l'Africa, la Cina, l'India e infine il Sud America. Secondo Letta c'è inoltre tanto più bisogno dell'Euro e del sistema indipendente della Banca Centrale Europea per governarlo: è così



che i deficit nazionali annuali sono stati contenuti intorno al 3%, anziché nelle percentuali che nei decenni precedenti hanno fatto crescere, in alcuni Paesi in modo esponenziale, il debito pubblico, riducendo così il valore delle rispettive monete nazionali.

I temi trattati nei dodici capitoli del volume sono molto numerosi: politica, immigrazione, disoccupazione, crescita, investimenti ma anche Internet e ruolo dei *social media*. Letta difende Mario Draghi e critica i referendum, considerati una “scorciatoia pericolosa”. Letta, “irriducibile europeo”, scrive che l’Europa ha un grande avvenire, non è solo il passato. Inoltre l’Europa è l’unico orizzonte di integrazione e di futuro per il quale vale la pena di battersi.”Ma la prospettiva di successo non può essere “questa” Europa. Per cambiarla ci vogliono passione e idee” (p.16). L’Europa deve essere infatti considerata non solo come un’entità economica e politica, ma piuttosto come l’esito di un progetto culturale condiviso. Per questo i leaders politici e i media dovrebbero spiegare che quanto viene deciso a livello europeo è importante e influente tanto quanto ciò che accade a livello nazionale. Purtroppo si cerca sempre di sottovalutare l’importanza delle decisioni comunitarie, oppure se ne evidenziano soprattutto gli aspetti negativi. Si alimenta così un’immagine distorta, dove l’Europa è vista unicamente come fonte di problemi per gli Stati membri. Nonostante ciò, Letta, “contro venti e maree”, resta “europeo” ben consapevole di tutto ciò che avvicina culturalmente e storicamente, i diversi popoli. Solo l’unità della UE può consentire di continuare a crescere in un mondo in piena trasformazione. Letta sostiene che la costruzione di “un’altra Europa”, meno burocratica, sia l’unica speranza per battere i nazionalismi. per questa costruzione è fondamentale la ripresa di una leadership italiana.

L’analisi che il volume conduce sui limiti, ma soprattutto sugli aspetti positivi dell’Unione Europea, è articolata e convincente. Prevalgono i temi della pace, della moneta unica, del peso demografico dell’Europa rispetto ai singoli Stati. Il testo non fornisce ricette, ma prospettive, stimolando la riflessione e il dibattito. È un libro complesso su un tema rilevante. L’Europa è infatti un bene comune che deve essere preservato a vantaggio soprattutto delle future generazioni. Non serve quindi a niente erigere muri e barriere commerciali, né sognare il passato. Occorre invece predisporre le istituzioni che diano nuovamente all’Europa una posizione centrale nell’integrazione economica e politica internazionale.

R. T. L.

LUIGI DI COMITE, STEFANIA GIRONE (a cura), *Determinanti e conseguenze socio-economiche della mobilità territoriale delle popolazioni in ambito mediterraneo. Il caso italiano*, Vol. 1, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, pp. VIII-248, € 18,00; Vol. 2, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, pp. 266, € 18,00.

L’opera, che inaugura la collana Agonalis dell’Istituto di Studi Politici “S. Pio V”, presenta i risultati di una ricerca sostenuta dalla fondazione FORMIT (Fondazione per la Ricerca sulla Migrazione e Integrazione delle Tecnologie) e coordinata da Luigi di Comite e Stefania Girone, autori dei saggi introduttivi del primo e del secondo volume. Il primo volume, in particolare dedicato agli aspetti demografici, raccoglie una serie di saggi volti ad approfondire gli aspetti socio-demografici dei cittadini stranieri provenienti dalle aree che più contribuiscono ad alimentare l’immigrazione in Italia. “La presenza latinoamericana



in Italia” è il tema affrontato con ampio respiro da Francesca di Palma che non solo esplora i recenti flussi migratori dall’America Latina all’Italia ma richiama anche l’esperienza storica degli emigrati italiani nel continente sudamericano. All’ombra del titolo “La presenza romena in Italia” la studiosa romena Sabin Dragulin descrive i fenomeni migratori che hanno interessato e tuttora interessano la Romania: non solo l’emigrazione in Italia, dunque, ma più in generale e più nel dettaglio la mobilità delle principali componenti etniche del Paese (romeni, ebrei, sassoni, magiari). Raffaele Ferrara, mediante gli opportuni indicatori, approfondisce i principali aspetti dell’evoluzione e delle caratteristiche de “La presenza cinese in Italia”: in particolare la struttura per sesso e per età, i motivi del soggiorno, la situazione occupazionale, la mobilità interna, la distribuzione territoriale e il modello insediativo. Stefania Girone si è assunta il compito di indagare su “La presenza maghrebina in Italia” nel più vasto contesto della presenza extracomunitaria e considerando, in particolare, i cittadini della Tunisia e soprattutto del Marocco per il quale ha avuto la disponibilità dei dati consolari. Sara Grubanov-Boskovic, autrice del saggio su “La presenza albanese in Italia”, richiama opportunamente l’attenzione sulla peculiarità delle società albanese che si distingue “per un’evoluzione demo-economica del tutto unica” in quanto “nonostante esplicasse dei marcati trend di convergenza verso i ‘modelli’ ritenuti propri dei Paesi a sviluppo avanzato...continua ancora a mantenere alcuni dei tratti tipici dei Paesi in via di sviluppo”. Dopo avere descritto le caratteristiche demografiche dell’Albania, la Grubanov-Boskovic propone la stima del numero degli albanesi all’estero per gli anni 1999 e 2010, percorre poi l’evoluzione temporale dei loro flussi migratori, in particolare verso l’Italia, per concludere con alcune caratteristiche della collettività albanese in Italia. Nel saggio “Il diritto alla cittadinanza e il difficile accesso alla cittadinanza italiana per le nuove generazioni di ‘immigrati’. Il quadro giuridico di riferimento tra diritto internazionale, europeo e italiano”, Valeria Di Comite sviluppa le problematiche connesse con il regime giuridico di cui godono le diverse tipologie di stranieri in funzione della loro nazionalità, dei motivi di ingresso in Italia, della durata del soggiorno tenendo in conto anche la molteplicità di fonti giuridiche che le regolano.

Mentre il primo volume era soprattutto dedicato agli aspetti demografici della mobilità territoriale, il secondo volume si caratterizza per una maggiore attenzione agli aspetti socio-economici. In “Oltre la crisi: l’imprenditoria straniera in Italia”, Maria Rosaria Carli, dopo avere offerto “una panoramica sull’imprenditorialità straniera in Italia inquadrata nell’ambito della normativa di riferimento”, esplora le motivazioni all’origine della scelta di svolgere un lavoro autonomo in funzione sia dei fattori dell’offerta sia di quelli della domanda per delineare infine un quadro statistico dell’imprenditoria straniera. Stefania Girone e Sara Grubanov-Boskovic si soffermano su “Benessere e disagio economico in Italia: uno studio sugli ‘stili di vita’ delle famiglie con stranieri”. Sulla base del *dataset* reso disponibile dall’ISTAT per l’anno 2011, le autrici propongono un’analisi delle condizioni di vita delle famiglie con almeno uno straniero “condotta in riferimento a quattro campi di osservazione: caratteristiche demografiche, condizione abitativa, distribuzione di reddito, stato di vita (difficoltà economiche, privazione materiale, ecc.)”. Esse utilizzano, in particolare, una batteria di indicatori di disagio volta a consentire di identificare aspetti di “eterogeneità ed omogeneità” tra tali famiglie con particolare attenzione a quelle in cui sono presenti componenti di cittadinanza romena, albanese e marocchina. Delle stesse autrici è il saggio “I minori stranieri tra identità e integrazione” ove ampio spazio trova l’analisi della loro presenza nel sistema scolastico italiano. Nel contributo su “Convergenza e divergenza nell’economia mediterranea: 1950-2013”, di ampio ed articolato respiro, Paolo Malanima e Vittorio Daniele, dopo aver preso in esame “il processo di divergenza che ha interessato le economie mediter-

ranee dal 1950 al 2000 e il successivo processo di convergenza”, affrontano le possibili cause della convergenza concludendo che essa “è derivata molto più dal declino delle nazioni del Nord che dalla crescita delle economie in via di sviluppo”. Olga Marzovilla, avvalendosi anche di un ricco apparato bibliografico, analizza “Il ruolo delle rimesse sullo sviluppo economico del Marocco e le sue implicazioni per il sistema dei cambi”. Dall’analisi proposta emerge che, nell’esperienza del Marocco, le rimesse “non hanno svolto un’azione anticiclica e di stabilizzazione del ciclo” ma sono state “uno dei principali motori della crescita”. Nell’ultimo saggio del volume, “Cooperazione, formazione e distribuzione del reddito in ambito mediterraneo”, Gabriele Orcalli affronta “due questioni rimaste ancora aperte, e cioè il superamento del problema della rimozione delle barriere non tariffarie al commercio mediterraneo ed il vincolo tra cooperazione commerciale e controllo delle migrazioni” argomentando, infine, che “l’aspetto strategico che deve essere considerato, nell’affrontare il problema della pressione migratoria...è quello delle condizioni di occupazione e di salario della popolazione agricola, ossia del settore che raccoglie la maggior parte del lavoro non qualificato”.

CARLA GE RONDI





Questo volume è stato stampato da Rubbettino print su carta ecologica certificata FSC® che garantisce la produzione secondo precisi criteri sociali di ecosostenibilità, nel totale rispetto del patrimonio boschivo. FSC® (Forest Stewardship Council) promuove e certifica i sistemi di gestione forestali responsabili considerando gli aspetti ecologici, sociali ed economici

STAMPATO IN ITALIA  
nel mese di settembre 2017  
da Rubbettino print per conto di Rubbettino Editore srl  
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)  
[www.rubbettinoprint.it](http://www.rubbettinoprint.it)



